

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - CPGA/UFSC
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
TURMA ESPECIAL - UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

**FATORES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR: uma análise das universidades comunitárias do Rio
Grande do Sul**

José Juparitã do Amaral

Passo Fundo - RS

1999

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - CPGA/UFSC
PROGRAMA DE EXPANSÃO DO CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
TURMA ESPECIAL - UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

**FATORES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR: uma análise das universidades comunitárias do Rio
Grande do Sul**

José Juparitã do Amaral

**Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Administração da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Administração.**

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Montoya

Passo Fundo, Julho de 1999.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

Prof. Ilmo Santos - Reitor da UPF

Prof. Lorivan Fisch de Figueiredo - Vice-Reitor Administrativo da UPF

Prof. Enestor José Dallegrava -Pró-Reitor de Finanças da UCS

Prof. Vilmar Thomé - Pró-Reitor de Administração da UNISC

Prof. Cléo J. Ortigara - Reitor da URI

Prof. Paulo Kusiak -Pró-Reitor Administrativo da UNICRUZ


Prof. Sérgio Ávila Cardoso - Pró-Reitor Administrativo da UCPEL

Prof. Dilson Trennepohl - Vice-Reitor de Administração da UNIJUÍ

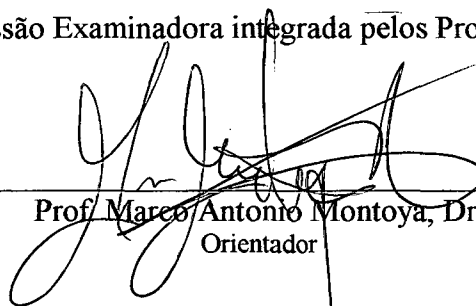
**FATORES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
SUPERIOR: uma análise das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul**

JOSÉ JUPARITÁ DO AMARAL

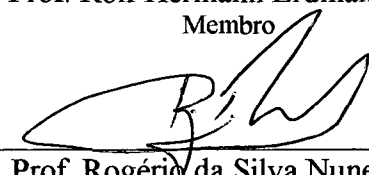
Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do
Título de Mestre em Administração (Área de
Concentração: Políticas e Gestão Institucional) e aprovada
pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa Catarina.


Prof. Nelson Colossi, Dr.
Coordenador

Apresentada junto à Comissão Examinadora integrada pelos Professores:


Prof. Marco Antonio Montoya, Dr.
Orientador


Prof. Rolf Hermann Erdmann, Dr.
Membro


Prof. Rogério da Silva Nunes, Dr.
Membro

*Que pampa é essa que eu recebo agora
Com a missão de cultivar raízes
Se dessa pampa que me fala a história
Não me deixaram nem sequer matizes?*

(Gaúcho da Fronteira)

DEDICATÓRIA

Sem luta não pode haver vitória. Se não existissem as dificuldades, os esforços seriam inúteis; se não houvesse sofrimento e provações, não existiriam a paciência e a resignação. Além disso, a vitória só tem valor se comungada com aqueles que com paciência e resignação nos aguardaram enquanto labutávamos, ausentes e muitas vezes dispersivos, na trajetória da busca de aperfeiçoamento profissional. Por isso, este trabalho é dedicado à minha família, companheiros de todas as horas, com toda a dedicação.

À Lourdes, Verônica, Karen, Camila e Juparitã.

AGRADECIMENTOS

Estendo meus melhores agradecimentos àqueles que me ajudaram a construir esta importante etapa de aprimoramento do conhecimento. Temendo o esquecimento de alguém, que também deveria desfrutar do mérito hoje conquistado, cito os que, mais proximamente estiveram incentivando, apoiando e orientando minha caminhada.

Entre estes:

Antão do Amaral (in memoriam)

Eny Barbosa do Amaral

Acioli e Tânia Rösing

Reitoria da Universidade de Passo Fundo

Dr. Marco Antonio Montoya

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	x
LISTA DE QUADROS.....	xi
RESUMO.....	xii
SUMMARY.....	xiii
 I INTRODUÇÃO.....	 01
 II MARCO GERAL DA PESQUISA.....	 04
2.1 Justificativas.....	07
2.1.1 Justificativa teórica.....	08
2.1.2 Justificativa prática.....	09
2.2 Abrangência e limitações.....	09
2.3 Definição do problema.....	10
2.4 Objetivos do estudo.....	15
2.4.1 Objetivo geral.....	15
2.4.2 Objetivos específicos.....	15
 III REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	 17
3.1 Concepção de universidade comunitária.....	17
3.2 Aspectos da administração e do gerenciamento empresarial.....	28
3.3 Sistemas de gestão e controle.....	35
3.3.1 Previsão orçamentária.....	36
3.3.2 Elementos determinantes do orçamento.....	37
3.3.3 Orçamento econômico.....	38
3.3.4 Orçamento financeiro.....	39
3.3.5 Aspectos históricos da contabilidade de custos.....	41
3.3.6 Sistemas tradicionais de custeio.....	53
3.3.6.1 Sistema de custeio por absorção.....	54
3.3.7 Sistemas inovadores de custeio.....	56
3.3.7.1 Sistema de custeio direto.....	56
3.3.7.2 Sistema de custeio baseado em atividades.....	59
3.3.8 Breve definição de alguns interferentes factuais do desequilíbrio financeiro das IESCG.....	61

3.3.9 Aspectos gerais abordados na revisão da literatura sobre sistemas de gestão e controle.....	63
3.3.10 Estrutura organizacional: uma abordagem geral.....	66
IV METODOLOGIA.....	71
4.1 Delimitação da pesquisa.....	73
4.2 Hipótese da pesquisa.....	74
4.3 Análise e interpretação dos resultados.....	75
4.4 Considerações éticas.....	77
V FATORES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS IES: uma análise das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul.....	81
5.1 Resultados da Pesquisa e análise de conteúdo.....	81
5.1.1 Perfil das Universidades Comunitárias Gaúchas.....	81
5.2 Resultados da Pesquisa.....	86
5.2.1 Análise Categorical.....	86
5.2.1.1 As Instituições de Ensino Superior Comunitárias Gaúchas no cenário do Rio Grande do Sul: sua localização, sua estrutura, sistemas de gestão e controle, independência e autonomia.....	86
5.2.1.2 A sobrevivência das IESCG no contexto econômico-financeiro da década de 90.....	111
CONCLUSÕES.....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135
ANEXOS.....	140

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 3.1 - Visão cronológica das mutações do mercado.....	52
FIGURA 4 .1 - Resumo dos caminhos metodológicos.....	78
FIGURA 5.1 – Abrangência geográfica das IESCG.....	87
FIGURA 5.2 – Área de influência das IESCG (%).....	88
FIGURA 5.3 – Tomada de decisão nas IESCG.....	92
FIGURA 5.4 – Tipo de sistema de custeio preferido pelas IESCG.....	99
FIGURA 5.5 - Origem dos recursos.....	101
FIGURA 5.6 – Liquidez da IESCG – 1998.....	105
FIGURA 5.7 – IESCG uma visão de autonomia.....	108
FIGURA 5.8 - Resumo dos resultados.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1 Perfil das Universidades Comunitárias Gaúchas.....	85
Quadro 5.2 - Distribuição do número de cursos nas IESCG.....	90
Quadro 5.3 – Fontes de recursos das IESCG.....	102
Quadro 5.4 Fatores de desequilíbrio financeiro apontados pela IESCG.....	112
Quadro 5.5 As IESCG e a inadimplência em 1998.....	113
Quadro 5.6 Participação das IESCG nos programas de créditos educativos.....	115
Quadro 5.7 Percentual de alunos com crédito educativo (F/E/M/P)*	117
Quadro 5.8 Percentual de alunos com crédito educativo federal.....	118
Quadro 5.9 Identificação do início das dificuldades financeiras das IESCG.....	124

RESUMO

Esta dissertação traz um levantamento de dados sobre a situação das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, relacionado com a sua sustentação financeira e a sua capacidade de pagamento, tendo como variáveis a liquidez, a inadimplência e os investimentos. Foram focalizadas as seguintes instituições: Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); Universidade de Caxias do Sul (UCS); Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Universidade de Passo Fundo (UPF); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) e a Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (FEEVALE). A proposta é fundamentada numa visão geral sobre a atual situação do financeira das universidades comunitárias, sendo contextualizada pelas visões político-administrativas expressas por autores que fundamentam a dissertação. Os procedimentos metodológicos, que demarcaram as interpretações finais, deram a base para a descoberta dos fatores que levaram essas universidades ao desequilíbrio financeiro.

I INTRODUÇÃO

Esta dissertação, de certa forma, focalizou uma crise institucional. A crise financeira das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul. Analisando-se, conjunturalmente, alguns episódios da política mundial e nacional, pode-se dizer que a crise política, na base de sua formação radicular, se espalha atingindo os vários setores da sociedade, alterando, invertendo ou subvertendo conceitos, pensamentos e práticas, que buscam a sua superação.

Discutindo-se, por exemplo, as profundas mudanças que quedaram, ou fragilizaram o regime socialista da União Soviética e do Leste Europeu, ascendeu o capitalismo apresentando-se ao mundo com características absolutistas, sem esperar debater-se com uma realidade inesperada: a progressividade de um declínio, verificando-se uma fase crítica, acompanhada do decrescimento econômico, nos países capitalistas, e desvelando-se contradições expostas pela presença, também, do desemprego e da fome.

A busca de superação, nesse caso, deu-se via o neoliberalismo, projeto que estreitou a democracia e os direitos sociais nos países que adotaram este modelo, alternativa capitalista encontrada com vistas à modernização do Estado e a implementação de projeto internacionalizador da economia, através da globalização nos relacionamentos comerciais. Com a globalização cria-se o princípio do

desmantelamento do vínculo do capital estrangeiro com seus países de origem, obsoletizando as fronteiras e os Estados Nacionais, propiciando a criação de um superimperialismo, no qual as diferenças contraditórias entre as potências inexisteriam. No caso do Brasil, fazer parte da globalização, significou estabilizar a economia, através da reformulação dos direitos sociais, enxugamento do Estado e diminuição do espaço limite de sua intervenção no mercado, portanto, acelerou-se à lógica da concentração de renda e da exclusão social.

Nesta década, o panorama político institucional foi bastante alterado, com o avanço da democratização nos países ocidentais, através da renovação dos governos escolhidos em eleições. Apesar disso, esse período foi demarcado com o aumento acelerado da desigualdade na distribuição de renda. Isto mostrou que a prática, tão somente de mudança de governo não quer dizer mudanças nos rumos da sociedade, já que as políticas utilizadas continuam tendo hegemonia conservadora nos diversos países. O capital financeiro internacional nutre-se das imensas dívidas públicas internas dos países e da especulação financeira que desregula os mercados financeiros, desenhando um protecionismo renovado do antigo imperialismo, com fatores de favorabilidade aos países do primeiro mundo.

Nesse contexto, encontra-se a expectativa da direção da economia e das finanças públicas e dos projetos sociais brasileiros, inserindo-se nesse enfoque, o debate sobre a direção e administração da universidade brasileira.

Sabe-se que há vezes que ameaçam as funções básicas das universidades federais, assim como os seus respingos recaem sobre as universidades comunitárias. A área da economia brasileira se mantém insensível com o aspecto social, atrelada que é às políticas monetaristas e globalizantes, que praticamente asfixiam as universidades.

Nessa conjuntura, as universidades comunitárias têm se esforçado para melhorar suas estruturas, seus cursos de graduação e pós-graduação, seus projetos de

extensão, suas pesquisas, qualificar os seus quadros funcionais e oferecer ensino de qualidade aos seus estudantes, ao mesmo tempo que trabalham com orçamentos sustentados, não raras vezes, pelo estímulo que seus administradores encontram na razão de manter o ensino ao alcance da sociedade, mesmo sofrendo fases críticas geradoras de desequilíbrios financeiros, que tanto são encontrados na escassez de recursos, como na falta de garantia do poder aquisitivo dos universitários, causando índices alarmantes de inadimplência.

Analisar esses desequilíbrios é o que se propõe este trabalho, reconhecendo nas informações que foram colhidas nas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, os parâmetros que viabilizarão as interpretações da crise em todas elas e a cada uma em particular, identificando as causas e as alternativas que têm permitido a sua sustentação.

Para a composição analítica deu-se preferência à partição textual em cinco capítulos, iniciando-se pela introdução ao tema, como visto acima, abrangendo considerações acerca da crise institucional que se fundou nas IESCG, relacionando-a com as crises sócio-político-econômicas; o capítulo segundo, Marco Geral da Pesquisa, contextualiza as IESCG nessa conjuntura, diante das suas dificuldades financeiras e apresenta os objetivos norteadores da pesquisa; o terceiro capítulo traz os fundamentos teóricos com base literária; o capítulo quarto dispõe sobre a metodologia utilizada na orientação da pesquisa; o capítulo quinto trata da apresentação e análise dos resultados da pesquisa. As conclusões explicitam as considerações finais a que se chegou após a análise dos dados encontrados durante a pesquisa.

II MARCO GERAL DA PESQUISA

Este capítulo tem o objetivo de contextualizar o estudo na atual conjuntura sócio-econômica, justificar e determinar os objetivos que se espera alcançar com os seus resultados. O fator predominante na escolha do tema está voltado para o aprofundamento das questões relacionadas com a sustentação financeira das universidades comunitárias.

A temática abrange, pois uma realidade sentida pelas universidades, que é o seu gerenciamento financeiro em épocas adversas, sendo, portanto, de interesse científico analisar a problemática com vistas a buscar soluções para os impasses financeiros dessas instituições. Os resultados da pesquisa, como indicadores de superação, poderão servir de fundamentos a profissionais da área econômica, assim como das próprias universidades que podem tê-los como subsídios analítico-comparativos nos seus interregnos críticos.

As inúmeras dificuldades de ordem econômico-financeira decorrentes de uma conjuntura nacional extremamente complexa, vivenciadas pelas organizações em muitos anos, têm contribuído, sobremaneira, para tornar a capacidade de pagamento, ou seja, a “liquidez” um tema essencial no gerenciamento das instituições de ensino superior (IES) privadas ou públicas, sejam elas de fins lucrativos ou mesmo filantrópicos.

Neste contexto, inserem-se as IES - Comunitárias, cuja denominação é muito recente na história da educação brasileira. No Rio Grande do Sul, as IES Comunitárias representam uma das manifestações mais claras do que pode realizar a sociedade civil, através de suas instituições para a produção de serviços de interesse público. Segundo MORAIS (1989, p.13) *“o traço comum a tais escolas (...) é o de terem por finalidade a prestação de um serviço público, de interesse coletivo a ela consagrando-se inteiramente, sem fins lucrativos. Esse caráter as distancia das escolas estritamente particulares e as aproxima das públicas, cabendo-lhes a caracterização de “públicas não-estatais.”*

A propósito, TRAMONTINI e BRAGA (1988 p.9) descrevem que a denominação universidade comunitária passou *“a ser mais usada na medida em que dois grupos de universidades, as confessionais e as de natureza fundacional começaram a dar-se conta de que no perfil das entidades que a compunham havia um conjunto de características que, de uma parte, as diferenciava de outras instituições particulares pela especial dimensão pública que assumem e, de outra parte, estabeleciam uma identidade quanto ao modo como se originaram, como também quanto às propostas de atuação que as animam”*.

As IES Comunitárias Gaúchas possuem características importantes como a integração com suas comunidades regionais. Esta integração se dá principalmente a partir de programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pelas instituições. São essas atividades, muitas vezes oferecidas em forma de prestação de serviços, que lhes permite contribuir para a solução das reais necessidades de suas regiões. Cabe salientar que a maioria desses programas são mantidos com recursos próprios das Universidades.

Fazem uso da denominação “universidades comunitárias” no Rio Grande do Sul: Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); Universidade de Caxias do Sul (UCS); Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ); Universidade Regional do Noroeste

do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Universidade de Passo Fundo (UPF); Universidade da Região da Campanha (URCAMP); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) e a Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo (FEEVALE). Todas as IESCG, como organizações que são, têm, ao longo do tempo, se preocupado em aperfeiçoar a qualidade dos seus serviços, através da expansão física, bem como na qualificação do seu quadro funcional, isto porque, estando inserida num mercado competitivo, procura, constantemente, adaptar-se às regras emergentes do mercado. A propósito, segundo NAKAGAWA (1990 p. 1), *“especialmente nas duas últimas décadas, o recrudescimento da competição global tem sido de tal ordem, que as grandes empresas vem sendo compelidas a se comprometerem seriamente com a chamada “Filosofia de Excelência Empresarial”*. Pode-se dizer que essa preocupação está diretamente associada à própria sobrevivência das organizações e à sua continuidade normal, como um organismo que pretende crescer, consolidar-se, cumprir seus objetivos estatutários, remunerar suficientemente o capital investido e, enfim, atender as finalidades sociais pelas quais, em última instância, foram constituídas como organizações, tais como as Universidades comunitárias.

Diante disso, evidencia-se que as universidades, em particular as comunitárias gaúchas, buscam, mediante seus planos institucionais, a perseguição da “Filosofia da Excelência Empresarial”. Quer seja, através da modernização de seus laboratórios, construção de salas de aula, investimentos em novos prédios, abertura de novos cursos, na aquisição de novas tecnologias de informação, na capacitação do seu quadro de docentes e na qualificação e treinamento do seu quadro funcional. Com respeito a qualificação do corpo docente, pode-se dizer, que as IESCG buscam, além de desenvolver um corpo técnico altamente qualificado, através de seus planos internos de capacitação a nível de mestres e doutores, cumprir o Art. 52 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB):

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - Um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único: É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Convém destacar um problema comum a todas as IESCG, ou seja, demonstram um incremento nos valores das despesas correntes e de capital em valores relativos *versus* um decréscimo em valores relativos de suas receitas bem como na sua capacidade de pagamento ou liquidez.

Em síntese, fica evidenciado que há problemas de ordem financeira incrementada ao longo dos anos nas IESCG, uma vez que encontram-se presente nas mesma alguns sintomas como insuficiência crônica de caixa, captação sistemática de recursos através de empréstimos, sensação de esforço desmedido, perda do controle institucional, indicativos que apontam um desequilíbrio financeiro.

2.1 Justificativas

Um estudo deste porte, que adentrou na intimidade financeira das universidades comunitárias, apresenta justificativas que demonstram o conhecimento

do autor sobre o tema, tanto no aspecto teórico, como prático, e que seus resultados, baseados na literatura e nos dados que foram colhidos dão concretude ao apontar resoluções ao problema levantado. Dessa forma, a justificativa teórica se mostra importante para indicar argumentos e visões de autores que tratam do tema, enquanto a justificativa prática tem a preocupação de explicitar a necessidade de um diagnóstico sobre os interferentes causadores de desequilíbrio nas finanças das IESCG.

2.1.1 Justificativa teórica

Considerando o atual contexto sócio-econômico porque passa a nação, evidencia-se um agravamento sem precedentes das desigualdades sociais e a necessidade de revisar seus parâmetros éticos e a sua organização institucional. As IESCG representam partes integrantes nesta crise e precisam inserir-se na dinâmica histórica de superação do atual padrão de desenvolvimento.

Segundo TRAMONTINI e BRAGA (1988 p.15), *“de um modo geral, todas as universidades do mundo atravessam hoje uma crise, podendo ser desdobrada em cinco, cada uma delas capaz de levar sozinha a universidade à falência: crise financeira, crise dos números, crise de conteúdo acadêmico, crise de racionalismo e crise de identidade”*.

Diante de tal afirmação, o presente trabalho buscou revelar as causas que levaram as IESCG a um desequilíbrio financeiro, considerando para tanto o ambiente onde estão inseridas, suas mudanças, as concorrências, os sistemas de gestão e de controle de custos e orçamento.

2.1.2 Justificativa prática

Ao desenvolver as ações voltadas para a necessidade de diagnosticar as causas que levaram as IESCG a um desequilíbrio financeiro, este estudo contribuirá para melhorar o desempenho administrativo das mesmas. A maior preocupação é demonstrar à área administrativa das IESCG que o desenvolvimento organizacional e as ações gerenciais se constituem nos elementos essenciais da vida da organização. Deduz-se que esses elementos são condições básicas e indispensáveis à eficácia das atividades fins das instituições (ensino, pesquisa e extensão); por isso, a ênfase em diagnosticar as causas do desequilíbrio financeiro como parte integrante e fundamental no processo administrativo, visando de forma indireta ao atendimento eficaz do plano institucional das IESCG, bem como de forma direta um acompanhamento no desempenho da gestão econômico-financeira das mesmas.

Acredita-se, que um diagnóstico sobre as reais causas dos problemas econômicos apresentados pelas IES, permitirá a tomada de decisões adequadas, por parte dos administradores, para ganho de eficiência e portanto, qualidade na gestão administrativa das IES.

Este tipo de diagnóstico é da maior relevância porque existe uma lacuna na literatura quanto a gestão das IES, até porque por sua natureza este tipo de instituições apresentam características próprias e diferentes, se comparadas, com instituições públicas propriamente ditas.

2.2 Abrangência e limitações

A abrangência deste estudo, na base teórica, está determinada pela disponibilidade de recursos literários a nível nacional e internacional, e, na base

prática, pelos dados que foram fornecidos pelas IESCG e suas limitações condicionadas às informações obtidas.

2.3 Definição do problema

De acordo com BRUNSTEIN (1994 p. 20), *“nos últimos 40 anos, ocorreram profundas modificações no ambiente interno e externo das empresas, provocadas pelo desenvolvimento das tecnologias de produção e por uma nova ordem no comércio internacional. Como decorrência, as empresas foram obrigadas a entrar em um processo de evolução com etapas características e distintivas, cujas, inter-relações conduzem a um processo de aprendizado.”*

A propósito, nesse novo cenário de rápidas e grandes transformações, verifica-se claramente que a competição tende a ficar cada vez mais acentuada. Neste contexto, inserem-se as IESCG, como um modelo alternativo, cujas características advêm de uma instituição particular e com uma dimensão pública, que segundo TRAMONTINI e BRAGA (1988 p.17) *“Apresentam as seguintes características:*

1 - a instituição mantenedora não está subordinada a nenhum interesse empresarial de pessoas físicas ou grupos, mas unicamente a um objetivo social:

- seus bens não são propriedades de ninguém em particular, não são transmitidos por herança e têm uma profunda vinculação ou com a região ou com um amplo contingente da população;

3 - a evidência de que a instituição não tem dono aparece, entre outras, na rotatividade dos cargos de direção da universidade;

4 - o controle e a participação no poder está com amplos segmentos da sociedade civil, através de suas organizações mais representativas.”

A propósito este modelo alternativo de universidade obteve através do Decreto nº 94.991/87 a afirmação do compromisso do governo de cobrir em 30% dos orçamentos anuais das universidades comunitárias. Tal afirmação justifica o papel das universidades comunitárias como similar ao das Universidades Públicas.

Nesse sentido, as IESCG passaram a desenvolver uma política arrojada no tocante aos seus investimentos sejam eles, em cima de bens patrimoniais ou no seu corpo docente e funcional. Política essa, adotada a partir de meados dos anos 80 tendo sido seguida no decorrer dos anos 90. Pode-se dizer que as IESCG, ao longo do tempo, vem procurando consolidar-se no contexto das Universidades Brasileiras, quer seja: com a expansão dos cursos, a construção de seus campi: com a ampliação e qualificação do quadro docente, o incentivo à pesquisa, e; com os programas de extensão de serviços à comunidade.

Constata-se porém, determinadas variações ao longo do tempo. À medida que a liquidez corrente vem diminuindo o crescimento que implicam maiores despesas vem demonstrando em conjunto um comportamento inverso entre a capacidade de pagamento e os gastos de suas despesas em função de sua expansão física. Numa prospectiva encontrada em uma das IESCG, que por razões éticas e de sigilo não pode ser identificada, nos anos 90, o corpo discente apresentou um crescimento de 25%. O quadro funcional um aumento de 60%. Já o corpo docente, um crescimento de 35%, enquanto na carga horária, 69%. Com respeito a liquidez da IESCG focalizada, pode-se dizer que ocorreu uma diminuição em torno de 75%, saindo portanto de uma liquidez corrente altamente satisfatória de 1,92, em 1992, atingindo em 1998 uma liquidez de 0,48. Tais dados podem ser comparados com as demais IESCG para chegar-se a média almejada.

Neste contexto, pode-se dizer que as IESCG, encontram-se em desequilíbrio financeiro. A propósito, o conceito de equilíbrio de uma empresa é verificado quando suas obrigações financeiras se encontram lastreadas em ativos com prazos de

conversão em caixa similares aos dos passivos. Em outras palavras, o equilíbrio financeiro exige vinculação entre liquidez dos ativos e desembolsos demandados pelos passivos.

Diante de tais variações, questiona-se, nesta pesquisa, quais os possíveis problemas que estariam influenciando de maneira direta tais variáveis nas IESCG. Pode-se levantar a possibilidade de ter ocorrido uma instabilidade de gerenciamento financeiro da instituição durante os períodos de marcados pelo processo inflacionário, que até bem pouco tempo atrás se fazia presente no meio empresarial brasileiro. Tendo sido ao longo do tempo um atenuante na formação do mau dirigente, uma vez que encobria a deficiência administrativa através de repasses na formação do preço de venda, sem uma apuração através de cálculos mais precisos e realistas. Entre as possibilidades de variações problematizadoras do gerenciamento financeiro das IESCG, podem ser indicados outros fatores como o atraso no repasse do Crédito Educativo Federal (CREDUC), a inadimplência dos alunos, a mudança da lei da filantropia e a política de investimentos.

O atraso no repasse dos valores do (CREDUC) representa um fator presente e alavancador da diminuição da capacidade de pagamento da instituição, conduzindo as IESCG à captação de recursos de terceiros (instituições financeiras) originando com tal procedimento um custo financeiro a ser assumido pela instituição.

A inadimplência dos alunos, neste cenário, atua de forma semelhante ao CREDUC, conduz a instituição na busca de empréstimos e por conseguinte, à alavancagem do custo financeiro.

Recentemente, a Lei que cria critérios limitadores da consideração filantrópica da IES - Instituições de Ensino Superior -, vem, também, se impor como um dos entraves incrementando a saída de recursos para fins da seguridade social, antes dispensados da obrigação pecuniária das universidades.

A política adotada pela IESCG no tocante aos investimentos (imobilizações) representa outro provável fator que conduz ao declínio da liquidez de forma constante ao longo do tempo. Uma vez que as instituições vem imobilizando valores acima dos seus capitais próprios, contrariando de certa forma o que preceitua, na análise financeira o grau de imobilizações aceitável para empresas prestadoras de serviços.

Segundo WELSCH (1993), os investimentos representam aplicações de recursos substanciais e seu impacto sobre a organização por períodos relativamente longos, envolvendo gastos “irrecuperáveis” e “fixos”, que dificilmente podem ser corrigidos ou repostos, uma vez executada a decisão.

Diante de tais fatos, pergunta-se:

O problema financeiro nas IESCG se deve a um mau gerenciamento nas instituições? Se não for, se deve a sua estrutura organizacional? Ou são reflexos da conjuntura econômica adversa em que estão inseridas?

Diante de tais indagações, pode-se dizer que:

a) alguns acreditam que é um problema de gerenciamento; o gerenciamento de uma universidade não pode ser comparado ao gerenciamento de uma empresa privada, uma vez que a principal fonte de receita das Universidades advém das anuidades, objeto de suas atividades de cunho extremamente social;

b) outros acreditam que o problema é de estrutura orçamentária; pode-se dizer que um dos principais problemas da introdução e do desenvolvimento de um programa de planejamento e controle de resultado é o da escolha de técnicas e conceitos apropriados e a sua adaptação às características da cada instituição. Além

disso, à medida que a instituição cresce, suas características mudam e ela torna-se mais complexa, há o problema permanente do abandono de enfoques de utilidade decrescente e a sua substituição por procedimentos mais apropriados. Tanto os sistemas orçamentários quanto os sistemas contábeis devem ser adaptados à medida que a empresa se modifica;

c) há ainda os que acreditam que o ponto de estrangulamento se dá em função do sistema de custeio utilizado pelas IESCG; evidencia-se que os sistemas de gestão desenvolveram-se (JIT - Just in time, TQC - Total Quality Control, entre outros), não havendo respostas à altura por parte dos sistemas de informações gerenciais, e particularmente dos sistemas de custos, no sentido de se adaptarem à nova realidade provendo-se de informações necessárias ao bom gerenciamento da empresa moderna, tais como medidas de desempenho que indiquem quais as atividades estão sendo eficientes, quais são as perdas para a empresa e os locais onde devem ser focalizadas as atenções; segundo NAKAGAWA (1990), a elaboração de formas demonstrativas contábeis e fiscais, no decorrer do tempo, tem buscado um aperfeiçoamento condizente com a própria evolução dos conceitos e definições exigidos pela modernidade, incluindo aí os sistemas de custeio tradicionais, utilizados na avaliação de inventários. O gerenciamento operacional e funcional está a exigir sistemas que forneçam informações precisas e oportunas, dimensionadas por critérios de eficiência e eficácia, ativadores de desempenhos que ofereçam gestão dinâmica da mensuração de custos, aproximada das variantes tecnológicas “*avançadas de produção*”, o que os sistemas, na conceituação tradicional, já não aportam.

d) outros afirmam que o problema financeiro das IESCG é fruto da estrutura organizacional das mesmas. A propósito, evidencia-se nas instituições uma estrutura organizacional de forma vertical, centralizadora do poder, mesmo quando os seus dirigentes são eleitos, democraticamente, pelo voto da comunidade universitária.

Diante de tais afirmações, pode-se dizer que as IESCG, para sobreviverem no mercado atual, necessitam adquirir vantagens competitivas. Dentro de um cenário recessivo, com um poder aquisitivo reduzido, as instituições de ensino operando com capacidade ociosa na área de produção pode-se perguntar, considerando as diferentes alternativas de respostas referente aos problemas das IESCG: quais são causas que explicam as dificuldades econômicas e administrativas que vem enfrentando as IESCG?

2.4 Objetivos do estudo

Os objetivos da pesquisa científica têm a função de, genericamente, buscar explicações, propor e encaminhar para a realização de uma aspiração, que seja do interesse de uma população, leiga ou especializada, ou do interesse do pesquisador, desde que detenha informações importantes para o interesse maior, que é o interesse científico. Com esta concepção, elaborou-se os objetivos norteadores desta dissertação.

2.4.1 Objetivo geral

Conhecer e analisar as causas que levaram as IESCG a um desequilíbrio financeiro, de modo a compreender melhor o sistema de gerenciamento que elas possuem, bem como inferir sobre sua eficiência.

2.4.2 Objetivos específicos

a) Caracterizar alguns aspectos teóricos e históricos sobre as Instituições de Ensino Superior Comunitárias Gaúchas (IESCG) com a finalidade de contextualizá-las no momento sócio-político do país.

b) Analisar a estrutura organizacional das IESCG, seus sistemas de gestão e de controle.

c) Identificar as causas dos desequilíbrios financeiros.

d) Destacar as alternativas de superação, de modo a contribuir com medidas de gestão mais apropriadas ao saneamento das dificuldades financeiras das IESCG.

III REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A temática abordada nesta dissertação está voltada para o problema do desequilíbrio financeiro das IESCG. Neste capítulo, apresenta-se algumas abordagens selecionadas para dar a sustentação dos enfoques literários disponíveis, incluindo-se uma análise das concepções de universidade comunitária e modelos de universidades em outros países. Além disso, como toda empresa, as universidades dispõem de sistemas de gerenciamento, por isso, uma base espelhada em autores, sobre questões dessa abrangência, é indispensável para dar uma visão particularizada do envolvimento gerencial na estrutura e funcionamento das instituições.

3.1 Concepção de universidade comunitária

Considerando o atual estágio do ensino superior brasileiro, seus problemas, sua inserção no processo de transformação, que afeta todo o país, as interfaces existentes e as influências recíprocas que são relevantes, necessita aprofundar estudos sobre a inserção, nesse contexto das universidades comunitárias. Por isso, para desenvolver a compreensão acerca deste tipo específico de instituição emergente no Brasil, busca-se fundamentar a reflexão sobre o tema desde as origens da universidade moderna no início do século XIX.

Segundo VIEIRA (1981), pode-se dizer que foi em Paris e na Bolonha, que surgiram os modelos de instituições, em seguida estruturados em forma de ramificações em vários pontos da Europa. Essas associações, conhecidas como *universitas*, termo que engloba uma instituição legalmente constituída, agrupavam professores de Paris e estudantes da Bolonha. Esse termo, com a passagem da Idade Média, foi se restringindo, ou se alterando, até chegar ao que se chama, atualmente, universidade.

De acordo com DURKHEIM (1995, p.91), *“é preciso excluir da noção de Universitas qualquer idéia de estabelecimento escolar coletivo, é preciso evitar entender esse nome como se significasse que o ensino dados pelos mestres associados era necessariamente enciclopédico, como se abarcasse a totalidade das disciplinas humanas. Este termo (...) tem somente o sentido de associação dotada de uma certa unidade, de corporação. (...) Não é apenas quando se trata da sociedade dos mestres que essa palavra Universitas tem sentido de corporação; é usado também para designar corporações industriais, (...). Assim, esse termo não tinha em si e em grau nenhum significado escolar pedagógico. Durante muito tempo, quando se quisesse dar-lhe esse sentido especial, era preciso determiná-lo através de outras expressões. Dizia-se Universitas magistrorum et scholarum, ou ainda Universitas studii; a palavra Studium era, com efeito, a mais utilizada para indicar a vida pedagógica que se desenvolvia dentro da corporação”*. Conforme RANIERI (1994, p. 37), *“Studium era o estabelecimento de ensino superior; e universitas, a organização corporativa responsável pelo funcionamento do studium e pela manutenção de sua autonomia. Para que o studium funcionasse era imprescindível a ação da universitas”*.

Pode-se dizer, que originariamente, as universidades foram corporações, cujo elemento mais importante era a sua dependência em relação ao movimento associativo bastante forte, portanto, estabeleceu-se em si, a comunidade universitária. Neste contexto CHARLE e VERGER (1996) citam as associações de mestres de

Paris e Oxford e a de estudantes da Bolonha. Evidencia-se que a formação da comunidade universitária está presente na origem da instituição universitária.

Segundo LONGHI (1998, p.18), *“nascidas de uma licença para a docência concedida pelo clero das catedrais (séculos XII e XIII), as universidades se independentizaram do poder clerical, se propagaram pela criação de novas unidades resultantes de um ato de fundação (séculos XV e XVI), passando, cada vez mais, para o controle das cidades e dos Estados”*. CHARLE E VERGER (1996, p. 24) descrevem, estes *“(...) esperam delas tanto a formação dos letrados quanto a dos juristas competentes de que necessitam suas administrações em pleno desenvolvimento, bem como a sua contribuição para a elaboração da ideologia nacional e monárquica que acompanhava o nascimento do Estado moderno”*. Pode-se dizer que as universidades ao longo do tempo tiveram mutações, deixaram de desempenhar o papel de focos culturais criadores como durante a Idade Média, fruto é lógico da intervenção do Estado, por conseguinte, a perda da sua autonomia. Nesse contexto DURKHEIM (1995, p. 241) cita que *“da livre e independente corporação que era na Idade Média, torna-se um corpo público, um corpo do Estado, sujeito a ação do poder real”*.

Segundo RANIERI (1994) os Estados favoreceram a multiplicação das universidades, que passaram definitivamente a desempenhar o papel de centros de formação profissional a serviço dos Estados, fortemente controlados. Evidencia-se a perda da autonomia das universidades. Porém, esse não foi o fim das universidades e tampouco de sua autonomia uma vez que essas instituições não são frutos de uma conjuntura histórica, mas sim fator inerente à natureza da instituição acadêmica que, por meios próprios, soube ademais preservá-la.

No final do século XVIII as universidades inseriram-se no contexto como instituições socialmente necessárias, atingindo cada vez mais as camadas da população, com visão em cima de estudos mais ou menos estreitamente correlatos às necessidades nacionais. Evidencia-se neste período uma visão de sociedade como

sendo um único campo de esforço dentro do qual todas as atividades são mais ou menos contributárias.

PIZZITOLA (1984), apresenta alguns modelos de universidade existentes na Europa, a partir do Século XII, entre eles, o modelo francês (napoleônico), o alemão (humboldtiano-berlinense) e o anglo-saxão (inglês). Ao ilustrar a atuação desses modelos, inclui-se, também, o modelo americano, instituído pelos EUA.

a) O modelo napoleônico

O modelo napoleônico delineou-se a partir da Revolução Francesa. Representou modelo de instituição inteiramente submetida ao controle do Estado. Segundo RANIERI (1994) a universidade napoleônica foi um sistema autoritário, centralizado, que reconhecia prioridade ao poder político ou administrativo e tinha como missão a formação de docentes a serviço da instrução pública.

Este sistema manteve-se até a reforma universitária de 1968 com algumas alterações, não respeitou as peculiaridades locais e/ou regionais, centralizando a organização dos estabelecimentos, inclusive de cunho didático, controlados rigidamente por meio da hierarquização do tipo militar.

De acordo com RANIERI (1994), a eficiência desse modelo decorre de sua adequada articulação com o meio que lhe foi contemporâneo, porque estava intimamente ligado às funções do Estado. Pode-se dizer que este modelo caracterizava-se em volta dos valores públicos e estreitamente nacionalista. Para ROSSATO (1998 p. 127), *“A concepção napoleônica teve fortes características totalitárias: visava à domesticação dos alunos, e os professores eram os gendarmes da inteligência, um exército na mão do Estado; a universidade devia estar a serviço do Estado, difundindo uma mentalidade comum e uma mesma doutrina ideológica, tornando-se, pois, um instrumento de doutrinação; o corpo de professores deveria ser submisso aos interesses do Estado.”*

Neste contexto LONGHI (1998, p.21) cita, “*que os responsáveis pelo fazer da universidade eram os governantes e, com responsabilidade limitada, os docentes. Quanto aos alunos, eram apenas objetos e não sujeitos do debate político e cultural, permanecendo quase sempre pacíficos nessa estrutura até o final da década de 1960. Nesse período, a emergência das massas já explicitava a ruptura ideológica cultural da hegemonia burguesa.*” Os traços ideológicos da hegemonia burguesa foram contestados pela juventude francesa, em 1968, levando esse modelo a um questionamento ocasionador de mudanças, que romperam com os princípios até aquela data mantidos.

Com a reforma da legislação o sistema francês reorganizou-se com base em três princípios: multidisciplinaridade, autonomia e administração participativa. Segundo RANIERI (1994), “*por multidisciplinaridade entenda-se a reorganização das velhas universidades em instituições menores, nas quais as diversas disciplinas poderiam manter contatos e inter-relacionar-se. Por administração participativa, a administração individual levada a efeito em cada universidade por um conselho composto por representantes eleitos pelos professores, pesquisadores, estudantes, pessoal não docente e pela comunidade. A autonomia das universidades, já manifestada pela eleição de seus dirigentes, inclusive do presidente do conselho, concretizava-se ainda na elaboração de normas internas respeitadas pelo governo, concernentes à sua organização e a seu relacionamento com outras instituições*”. Entretanto, quanto ao aspecto financeiro, a autonomia em menor escala, em razão do caráter pouco liberal da legislação financeira, e sobretudo pelo fato de que os créditos eram provenientes, na sua quase totalidade, do orçamento do Estado.

b) O modelo alemão

ROSSATO (1998), informa que o modelo alemão foi concretizado por Humboldt a partir de idéias de filósofos alemães no século passado, mais precisamente em 1810. Evidencia-se que a Universidade de Berlim teve a sua criação “*à luz da liberdade de pesquisa e de ensino e ainda que obrigatoriamente*

enquadrado na organização estatal e submetido ao sistema educacional do governo, desfrutava de certa capacidade de autodeterminação” (RANIERI, 1994). Embora atribua-se a Humboldt a paternidade do modelo, outros o antecederam na discussão teórica do modelo como em 1807 por Fichte; em 1808, por Schleiermacher (apud RANIERI, 1994). Fica evidente que o nascedouro da universidade alemã surgiu de um projeto filosófico-pedagógico, que fertilizado pelo pensamento dos filósofos alemães produziram, em pouco tempo, a mais ampla e profunda reflexão sobre a universidade que se conhece até hoje.

Com essa reflexão, os pensadores da universidade alemã comungavam da mesma idéia, qual seja, a de concretizar, na prática, a idéia de Universidade, que segundo CUNHA (1988, p. 14), *“para uns, essa idéia implicava na manifestação diversa do saber uno; para outros, na totalização sistemática do saber diverso. Conforme abraçassem uma ou outra variante da concepção ideal de universidade, as propostas para a universidade real brotavam com marcas liberais ou autoritárias”*.

Conforme Sucupira (apud RANIERI, 1994, p. 57), *“a partir desse modelo, as universidades alemãs estabeleceram uma espécie de modus vivendi entre sua autodeterminação, no que se refere principalmente ao regime didático e atividade acadêmicas, e a inspeção por parte do Estado.”* Os princípios que nortearam esse modelo aparecem, ainda na atualidade, fundamentando as discussões sobre as instituições universitárias, inclusive no Brasil.

Segundo LONGHI (1998, p.23) *“A concepção predominante de universidade alemã, assim considerada pelos estudiosos, identifica-se, entretanto, com os propósitos para ela definidos por Humboldt em 1810; cultivar a ciência no mais profundo e mais amplo sentido, como algo que jamais poderá ser descoberto totalmente e que, portanto, deverá ser objeto de investigação constante”*. É notória, por conseguinte, a relação entre as Universidades, o Estado e o desenvolvimento das ciências, através do princípio da investigação.

Pérez Lindo (apud RANIERI, 1994, p. 57) descreve que “*a Universidade alemã desde o século XIX foi consciente de seu papel de produtora de novos conhecimentos, de sua função de suporte científico para as indústrias e o Estado.(...) A eficácia do modo de articulação da Universidade alemã provém de sua estrita vinculação com o progresso da ciência e com o desenvolvimento de um modelo de pensamento altamente formalizado*”. Neste contexto, CUNHA (1988, p. 15) descreve “*que após a vitória da Prússia sobre a França, em 1871, os padrões educacionais alemães passaram a ter alta cotação entre os intelectuais franceses, que atribuíam à excelência do ensino germânico as razões de sua vitória militar.*”

c) O modelo anglo-saxão

Os dois modelos anteriores se diferenciam do modelo anglo-saxão, como afirma LONGHI (1998, p.25) ao dizer que essa diferença se encontra “*tanto na forma pela qual dá origem à universidade moderna quanto na sua posterior expansão, principalmente em terras de América do Norte.*”

Segundo ROSSATO (1998), a origem do modelo inglês vem das universidades de Oxford e Cambridge, as quais por seis séculos detiveram o privilégio de serem as primeiras da Inglaterra. Eram organizadas através de um colegiado, e ao mesmo tempo, autônomas. Essas instituições tinham caráter eminentemente seletivas quanto ao gênero, uma vez que o ingresso de alunos era permitido apenas aos homens. Só recentemente foram abertas para mulheres. Mais tarde, surgiram as universidades de Londres e Durham, também organizadas no sistema de institutos e *colleges* que preparam os futuros universitários.

Por mais que sejam constituídas de várias instituições, são organizadas em sistema público conjunto, dependentes, portanto, das decisões governamentais, mesmo assim, dispõem de autonomia científica, acadêmica e financeira.

d) O modelo norte-americano

A universidade norte-americana surgiu no século XVII, apresentando duas características iniciais, a semelhança com o modelo inglês as adaptações ao processo de colonização. Harvard, por exemplo, foi criada durante a colonização. Com o passar do tempo, foi se construindo através de inovações inspiradas em outros modelos. Dois séculos depois da sua criação, os Estados Unidos detinham o maior número de universidades do mundo, incluindo, pela ascensão do capitalismo, a criação da universidade-empresa (ROSSATO, 1998).

Segundo ROSSATO (1998), as características da universidade norte-americana são:

a) *multiplicidade de instituições*: mais de 3.300 instituições abrangendo, inclusive, Porto Rico, Guam, Virgens, Hawaí e Alaska;

b) *diversidade de instituições*: assim como as universidades nacionais, há as estaduais e municipais, de pequeno, médio e grande porte, as quais podem ser classificadas como:

- *universidades de pesquisa*: com programas desde a graduação até o doutoramento;

- *universidades com doutorado*: com ensino superior e doutorado;

- *universidades polivalentes e colleges*: onde a maioria dos cursos são voltadas a atividades ocupacionais;

- *colleges de artes liberais*: se dedicam à área humanística;

- *junior colleges e colleges técnicos*: com graduação de curta duração (2 anos);

- *escolas profissionais e outras instituições especializadas*: com bacharelado e doutorado em campos específicos;

c) *pragmatismo*: privilegia a universidade a serviço da empresa;

d) *pesquisa*: com dotação orçamentária mais alta para a área da pesquisa empresarial;

e) *democratização do ensino superior*: a educação pode ser pública e privada;

f) *integração com 2º grau*: o ensino de 2º grau é integrado com as universidades através dos *junior colleges*;

g) *tradição familiar ou grupal*: há um determinado “*corporativismo*” criado pelas tradições familiares dos que estudam nas universidades, criando-se “*pequenos clãs*”;

h) *mecenato*: muitos dos “*clãs*” ajudam na manutenção dessas universidades através de doações que querem representar o seu relacionamento afetivo com a universidade;

i) *formação moral*: na fase inicial, havia uma preocupação com a “*liberdade e a educação moral, bem como com a formação do caráter*”, o que hoje não é tão cultuado como foi no passado.

Esses modelos de universidades introduziram na sociedade um arcabouço teórico capaz de nortear, idealizar, atualizar e até redimensionar as instituições de

ensino superior. Evidencia-se que com as transformações e desenvolvimento de novas tecnologias com mudanças bruscas e repentinas, a universidade, inserida no contexto como agente de transformação, busca responder de forma eficaz a tais mudanças.

Considerando os inúmeros estudos existentes sobre o ensino superior brasileiro, suas organizações, suas metas, seus objetivos, suas crises, o aumento da concorrência, será o momento presente suficientemente crítico para permitir à universidade brasileira, como instituição, a compreensão conscientizadora dos grandes dilemas históricos deste final de século?

Nesta interrogação, inserem-se as questões relativas às “universidades comunitárias”, cujo uso da denominação é muito recente na história da educação brasileira, mais precisamente a partir dos anos 80. A propósito, as IESCG representam uma das manifestações mais claras do que pode realizar a sociedade civil, através de suas instituições para a produção de serviços de interesse público. Elas são, nesse sentido, um sinal de maturidade dessa sociedade.

A propósito na Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases - LDB) no seu art. 20 enquadrou as instituições privadas de ensino em quatro diferentes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Evidencia-se, portanto, na legislação nacional, a segmentação das instituições privadas de ensino superior, que são: a empresarial, a comunitária, a confessional e a filantrópica.

Segundo PAVIANI (1985, p.17) a universidade comunitária *“é uma instituição de ensino superior, de pesquisa e extensão sob a responsabilidade jurídica de uma Fundação ou de uma Associação de fins filantrópicos, confessional ou não, constituída e mantida por iniciativa e sob controle de uma comunidade especialmente definida, reconhecida idônea para a tarefa educacional dentro do pluralismo democrático, administrada, nos termos definidos em Lei, pela participação da comunidade a que presta serviço e da comunidade interna, tendo seu recursos aplicados exclusivamente para o alcance dos objetivos estatutários de serviço à comunidade, sob controle do Ministério Público, de forma, sobretudo, a evitar a apropriação de qualquer espécie de resultados por parte de indivíduos ou grupos.”*

PAVIANI (1985) define “universidades comunitárias” delimitando seu objetivo social em ensino, pesquisa e extensão, e sua constituição jurídica de direito privado. Delimita, também, sua finalidade e seus agentes de controle, como a comunidade, descartando a possibilidade do uso ou apropriação dos seus recursos e dos seus resultados por parte de indivíduos ou grupos, elementos diferenciadores dos modelos de universidades empresariais. Segundo LONGHI (1998, p. 201) *“tal definição permite contrastá-la com outras instituições que, embora tenham a mesma finalidade e se aproximem de sua natureza jurídica, não se caracterizam como exclusivamente voltadas aos fins educacionais definidos legalmente.”*

Para MORAIS (1989, p.13) *“o traço comum entre tais escolas particulares designadas como comunitárias, confessionais ou filantrópicas - é o de terem por finalidade a prestação de um serviço público de interesse coletivo, a ela consagrando-se inteiramente, sem fins lucrativos. Esse caráter as distancia das escolas estritamente particulares e as aproxima das públicas, cabendo-lhes a caracterização de “públicas não-estatais.”*

De acordo com PAVIANI (1985, p.13), universidade comunitária *“não se trata de um projeto de gabinete, nem de um modelo nascido exclusivamente da reflexão teórica, mas da experiência de algumas instituições. Também não surgiu por acaso, entregue às forças das circunstâncias.”* As IESCG podem ser o exemplo da experiência citada por PAVIANI. Cabe dizer, que no Brasil nem sempre é feita a diferenciação entre o público e o estatal, por isso, a instituição chamada comunitária nem sempre é compreendida.

3.2 Aspectos da administração e do gerenciamento empresarial

Analisar as organizações empresariais oferece a possibilidade de desvelar as entranhas das questões gerais da administração, permitindo entrar nas particularidades do objeto administrado. CHIAVENATO (1998 p. 482-483), ao falar sobre a teoria dos sistemas, diz que *“os sistemas vivos, sejam indivíduos ou organizações, são analisados como “sistemas abertos”, mantendo um contínuo intercâmbio de matéria/energia/informação com o ambiente”* o que permite revisar os conceitos sobre os fenômenos, numa visão geral, *“permitindo a inter-relação e integração de assuntos que são, na maioria das vezes, de natureza completamente diferentes.”*

Isso pode ser exemplificado na organização empresarial onde convivem todos os cargos e funções, como expõe SENGE (1997 p. 62-63) *“desde um escriturário numa plataforma de embarque ao diretor presidente, contribuem para a cultura de uma organização. Porém os gerentes mais graduados têm uma*

responsabilidade particular. Eles já exercem tanta influência que qualquer ato deles tem um impacto substancial no campo da organização.” Como foi dito antes, a administração detém esse aspecto singular de interligar fatos, fatores, divisões departamentais, entre outros, porém assegurada do gerenciamento do desempenho, que toda convenção realizada, e toda a ação adotada em favorecimento da empresa sejam valores importantes para a organização.

A administração moderna conhece a forte relação que existe entre as suas finalidades e as suas tarefas de produção, mas o que se questiona, são, na verdade, os resultados, que esperada ou inesperadamente venham, comprometer a expectativa gerencial almejada, gerando, em muitos casos, insegurança de como proceder para superar a problemática, principalmente a financeira, como é o caso das IESCG focalizadas neste trabalho. Nesses casos, firma-se em SENGE (1997 p. 62-63) uma alternativa analítica para a questão particular que pode servir a todos, ao dizer: *“Alguns presumem que basta dar um exemplo: produzir resultados extraordinários e melhorar visivelmente suas próprias capacidades inspirarão outros. Mas na prática, isto não parece ser bastante.”* E não o é, exatamente porque há diferenças intrínsecas em cada empresa, ou em cada instituição, no caso das IESCG, alertando de que o que serve a uma pode não servir a outra, em função das peculiaridades administrativas, todavia, pode servir de parâmetro comparativo na busca de solução para todas. Para SENGE (1997 p. 63), há ainda um fator importante no gerenciamento empresarial, que é a confiabilidade nas potencialidades da empresa e nos agentes das suas funções administrativas: *“É necessário demonstrar crença na empresa e nas pessoas que a integram.”*

GRAHAN (1997), interpretando Follett, diz que *“À medida que a autoridade arbitrária no gerenciamento de empresa tem diminuído, que está sendo associada menos à simples posição e mais à capacidade real, toda a força executiva tem mais oportunidades de exercer a habilidade criativa nas contribuições à organização.”* Por ‘organização’, quer-se dizer mais do que a ‘construção de um sistema.’ pois essa necessita ser reorganizada diariamente, como um dever diário dos

executivos, ‘demonstrando sua crença na empresa’, como disse SENGE, dando sua contribuição, através do conhecimento e da experiência, para tornar a organização um ente em desenvolvimento contínuo.

GRAHAN (1997 p. 298-299) afirma que *“Organização é hoje a palavra mais freqüentemente ouvida em todas as discussões sobre desenvolvimento empresarial. Na maioria das fábricas, percebe-se que a maior fraqueza é a organização.”* Essa afirmação parece contraditória, contudo, não o é. Ela tem um significado importante na construção de um sistema administrativo-organizacional, pois assim como é a palavra mais proferida no meio empresarial, é, talvez, também a mais temida. Isto porque nela está o esteio da atividade empresarial e, portanto, produto de uma engenharia sistêmica, que indica decisões, remete a ações e controla os resultados, numa espécie de desenho tríade onde fluxos dependentes, independentes e interdependentes se completam na atuação de todos os responsáveis pela empresa. Ao referir-se aos responsáveis pela empresa, quer-se reconhecer nela aqueles que laboram para alcançar o seu sucesso econômico-financeiro, mas, além disso, a função desempenhada pelos homens que a dirigem com espírito desbravador, ou como diz GRAHAN (1997 p. 298-299) *“a principal necessidade da empresa é mais interessante, quando nos lembramos de que organização consciente é a maior tarefa espiritual do homem”*. A inspiração em Follett, chamada “profeta do gerenciamento” fez GRAHAN (1997 p. 298-299) afirmar que *“Organização é o que separa o esforço medíocre do superior. Ninguém tem uma melhor oportunidade do que o gerente de empresa, quanto a participar nesse esforço maior da raça humana.”*

Administrar é uma tarefa aplicada a todas as organizações, independente do tipo ou do porte das mesmas, sejam indústrias, supermercados, escolas, clubes, hospitais, universidades, ou empresa de consultoria. CHIAVENATO (1997 p. 8), diz que *“Toda organização - industrial ou prestadora de qualquer tipo de serviço-precisa ser administrada adequadamente para alcançar os seus objetivos com a maior eficiência e economia de ação e de recursos.”* O autor, inclusive, profetiza que

nos anos que se aproximam, a forma de organização burocrática terá fim, com o advento de sistemas avançados e adaptados à era da pós-industrialização. Sua previsão tem lógica, uma vez que se baseia na evolução que desenvolve formas organizacionais características a cada época. A organização burocrática apresenta fragilidades que apontam a necessidade de mudanças nos seus sistemas organizacionais como:

“- Mudanças rápidas e inesperadas, principalmente no campo do conhecimento e da explosão populacional, impondo novas e crescentes necessidades a que as atuais organizações não têm condições de atender.

- Crescimento no tamanho das organizações, que se tornaram complexas e internacionais.

- Atividades novas que exigem pessoas de competências diversas e altamente especializadas, envolvendo problemas de coordenação e, principalmente, de acompanhamento das rápidas mudanças” (CHIAVENATO, 1997 p. 19).

Como toda mudança *“A tarefa administrativa nas próximas décadas será incerta e desafiadora, pois deverá ser atingida por um sem-número de variáveis e de mudanças e por transformações carregadas de ambigüidades e de incertezas. O administrador defrontará com problemas multifacetados e cada vez mais diferentes e complexos, e sua atenção será disputada por eventos e por grupos situados dentro e fora da empresa que proporcionarão informações contraditórias, complicando o seu diagnóstico perceptivo e a sua visão dos problemas a resolver ou das situações a enfrentar: são as exigências da sociedade, dos clientes, dos fornecedores, das agências regulamentadoras; são os desafios dos concorrentes, as expectativas da alta administração, dos subordinados, dos acionistas etc.” (CHIAVENATO, 1997 p. 142).* Essas *“exigências, desafios e expectativas”*, segundo a óptica do autor, apresentam mudanças que desafiam a capacidade do administrador à compreensão e ao acompanhamento das novas variáveis, à proporção do desenvolvimento

processual que se cria diante da complexidade de administrar a partir de planejamento, organização e controle de uma empresa que por qualquer turbulência, perturba e complica a tarefa administrativa de planejar, organizar, dirigir e controlar uma empresa que se propõe a ser eficiente e eficaz. Para enfrentar esses desafios, há necessidade de adequação das funções administrativas “*voláteis e transitórias*”, tendo em vista as funções essenciais da empresa, que para CHIAVENATO (1997 p. 143), podem ser aquelas adotadas por Fayol, como:

- funções técnicas: relacionadas com a produção de bens ou de serviços da empresa;

- funções comerciais, relacionadas com a compra, venda e permutação;

- funções financeiras, relacionadas com a procura e gerência de capitais;

- funções de segurança, relacionadas com a proteção e preservação dos bens e das pessoas;

- funções contábeis, relacionadas com os inventários, registros, balanços, custos e estatísticas;

- funções administrativas, relacionadas com a integração de cúpula das outras cinco funções. As funções administrativas coordenam e sincronizam as demais funções, pairando sempre acima delas.

A teoria de Fayol, comentada por CHIAVENATO (1997 p. 143) esclarece que “*nenhuma das cinco funções essenciais precedentes tem o encargo de formular o programa de ação geral da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os atos. Essas atribuições não fazem parte da função técnica, nem comercial, nem financeira, nem de segurança, nem de contabilidade.*”

Elas constituem uma outra função, designada habitualmente pelo nome de Administração. É a chamada função administrativa.”

Atualizando a visão de Fayol sobre as funções básicas da empresa, CHIAVENATO (1997 p. 143), utiliza novas denominações para as funções descritas acima, apresentando outras que, sem perder os princípios e objetivos daquelas, são chamadas de “*áreas da administração*”:

- funções administrativas = área de administração geral;
- funções técnicas = área de produção, manufatura ou operações;
- funções comerciais, de área de vendas/marketing; as funções financeiras = área financeira (incluindo as antigas funções contábeis)
- funções de segurança = área de segurança;
- área de recursos humanos.

Segundo GALBRAITH (1997 p. 107-108) “*As organizações foram criadas para materializar as estratégias empresariais. Estratégias diferentes conduziram a organizações também diferentes. A necessidade de uma organização ‘reestruturável’ surge a partir do declínio da sustentabilidade das vantagens competitivas. Quando tais vantagens não perduram, também não subsistem as organizações que as executam.*” As atitudes empresariais, buscavam a sustentação das vantagens, através de fórmulas que criassem obstáculos a novas entradas no mercado. Em seguida, reorganizavam a estrutura organizacional de forma a garantir que as “*funções, produtos e serviços, mercados ou região geográfica*” fosse planejada para obter os resultados almejados. Nessa reestruturação, os elementos condicionantes à fórmula incluía “*processos de planejamento e orçamento, sistemas de informações, processos de desenvolvimento de novos produtos, sistemas de remuneração, critérios de*

seleção e promoção, planos de carreira, avaliação de desempenho e séries de treinamento e desenvolvimento". Esses elementos, planejadamente organizados e objetivados entre si, continham as estratégias e a estrutura organizacional. *"Essa organização alinhada deveria executar a estratégia com o mínimo atrito possível."*

Essa pode ter sido uma fórmula de sucesso, como diz GALBRAITH (1997 p. 107-108), mas na atualidade, é um paradigma que apresenta falhas, porque *"as fórmulas de sucesso não duram muito tempo"*, fazendo com que as vantagens, motivo do projeto organizacional, sofram pelo fato de serem alteradas, na medida em que são *"copiadas ou até melhoradas por concorrentes ágeis"*, perdendo as características que as sustentavam, de modo a levar alguns entendidos a concluírem que *"o alinhamento deixou de ser um critério necessário ao projeto organizacional."* O autor concorda que com *"o alinhamento baseado em uma estratégia focalizada possa vir a impedir a mudança para nova estratégia"*, alertando que *"o erro reside no foco constante sobre uma vantagem não sustentável, não no excesso de alinhamento."* Porém, se não houver alinhamento estratégico, estrutural e processual as atividades podem se conflitar, as unidades trabalharem com múltiplos propósitos e a organização sofra a perda de energia em função dos atritos, que deveriam ser minimizados, como disse GALBRAITH, propondo que se crie *"um novo projeto organizacional alinhado"*, mas flexível à reestruturação e estrategicamente adequada as mudanças.

Isso pode ser conseguido pela organização 'reestruturável' resultante da habilidade de empregar três recursos:

- a organização reestruturada é formada por equipes nos departamentos organizacionais, que geralmente requerem ampla capacidade de interligação interna.

- a organização se utilizar internamente de preços, mercados e mecanismos mercadológicos característicos para coordenar a complexidade das várias equipes.

- a organização forma parcerias para suprir recursos indisponíveis, que requerem ampla capacidade de interligação externa (GALBRAITH, 1997).

Os últimos tempos foram marcados pela “*agitação nas idéias*”, na conceituação e no instrumental administrativo. Segundo SENGE (1997 p. 62-63) “*da qualidade total à reengenharia, tempos de ciclo, empowerment, liderança transformacional, comportamento e valores sem fronteiras, trabalho conjunto, redes e alianças, essa agitação representa uma busca contínua de métodos para lidar com as expressivas lacunas competitivas.*” Muitas idéias e iniciativas importantes têm aparecido para analisar e propor caminhos para o futuro da administração empresarial, mas não se observa consenso entre elas a respeito da “*natureza mutável da atividade gerencial.*” Diante disso, pode-se afirmar, indiscutivelmente, que a atividade gerencial será diferente. Essa diferença traz a passagem da sociedade moderna, para uma nova sociedade exigindo transformações, como disse CHIAVENATO (1997 p. 19) “*por tendências genéricas ou metatendências, cujos reflexos na administração das empresas serão profundos e marcantes*”, e, pode-se acrescentar, culturalmente diferentes, o desafio será o de que para “*gerenciar, de forma eficaz, em culturas diferentes, teremos de ser capazes de equilibrar a estratégia com a cultura, ou, em outras palavras, equilibrar os valores de uma comunidade com uma forma apropriada de gerenciamento e organização*” (PARKER, 1997 p. 307).

3.3 Sistemas de gestão e de controle

Por serem elementos constitutivos dos propósitos deste trabalho, aborda-se, nesta revisão, os sistemas de gestão e de controle de uma organização, em cujo bojo, se encontram os sistemas orçamentários e os sistemas de custeio, de modo a estabelecer, através do arcabouço teórico, seus alcances e suas limitações.

3.3.1 A Previsão orçamentária

Considerando a necessidade das organizações planejarem, coordenarem e controlarem suas atividades, de uma maneira geral, o orçamento ou o planejamento torna-se uma ferramenta de auxílio indispensável na gestão administrativa.

Segundo NEWMAN (1991) cada empresa se apresenta com as suas características próprias, por isso, uma fórmula pode servir a uma situação, mas não pode ser generalizada a ponto de ser aplicada a todas as empresas. Cada administrador deve adequar os períodos e os pormenores de seu empreendimento, para incluí-los no planejamento das atividades que dirige, levando em consideração os diversos tipos de planos que podem ser utilizados, e estando a par das limitações e das vantagens resultantes de sua aplicação.

Conforme SANVICENTE (1995) todas as empresas adotam sistemas de planejamento e de controle das suas atividades. Através do orçamento, a formalização e a sistematização dessas atividades se configura como vantajoso para a empresa e seu corpo funcional, de várias maneiras. A otimização e a resolutividade da ação e do controle administrativo, através de orçamentos formalizados e sistematizados, documenta os procedimentos da empresa e cria perspectivas de progresso, permitindo mais objetividade na aferição do desempenho setorial da empresa.

SANVICENTE (1995 p. 16) considera *“lógico que a fixação de objetivos é um passo inicial indispensável a todo o processo, mas essa tarefa em si mesma só tem sentido diante de uma espécie de exame prévio da viabilidade em que a empresa, através de sua administração, particularmente os mais altos executivos encarregados da tarefa de planejar, verifica e procura identificar a existência de oportunidades e restrições tanto no âmbito interno da organização quanto externamente.”*

MOREIRA (1992, p. 15) afirma que *“um sistema orçamentário global é um conjunto de planos e políticas que, formalmente estabelecidos e expressos em resultados financeiros, permite à administração conhecer, a priori, os resultados operacionais da empresa e, em seguida, executar os acompanhamentos necessários para que esses resultados sejam alcançados e os possíveis desvios sejam analisados, avaliados e corrigidos.”* Dessas considerações, pode-se deduzir a importância da adoção de um sistema orçamentário que sirva de instrumento facilitador da função administrativa e do gerenciamento de uma organização, no tocante ao planejamento e ao controle empresarial.

3.3.2 Elementos determinantes do orçamento

Partindo-se dos pressupostos de que o orçamento tem por objetivo planejar, coordenar e controlar a gestão administrativa de uma organização, deduz-se que o orçamento decorre da estratégia da empresa e elucida, com maior grau de detalhe, os números e valores correspondentes através de um conjunto ordenado de quadros relativos a certas datas ou intervalos futuros de tempo que integram e combinam os dados de vendas, produção, compras, estoques, custos, despesas, investimentos.

SANVICENTE (1995, p. 38) afirma que *“a elaboração de um orçamento a cada período de doze meses, e para um limite de tempo bem definido, é o detalhamento das políticas, metas e condições esperadas de atividade nesse período de doze meses, nos seus aspectos de operações e movimento de caixa, além da parcela correspondente dos projetos de investimento ou abandono de ativos imobilizados.”*

O orçamento recebe de acordo com as mais variadas conceituações teóricas, as mais diversas terminologias. Para WELSCH (1993), orçamento nada mais é do que o planejamento e controle de resultados. SANVICENTE (1983) trata como plano orçamentário anual. SOBANSKI (1994) define como orçamento operacional.

NEWMAN (1991) define por planejamento. JONES (1978) chama de plano de orçamento.

Observando-se as diversas contribuições existentes, verifica-se que não existe convergência de opiniões acerca das nomenclaturas utilizadas, porém, no aspecto operacional do orçamento, existe unanimidade com respeito à estrutura do mesmo. Com base nisso, pode-se dizer que, no processo orçamentário, conta-se com dois orçamentos que são: orçamento econômico e orçamento financeiro.

3.3.3 Orçamento econômico

O orçamento econômico pode ser compreendido como o planejamento que considera as receitas pela sua geração, independentemente do seu recebimento. Quanto às despesas, devem ser consideradas no período em que são consumidas ou incorridas, independentemente do seu pagamento.

No orçamento econômico, ocorre o reconhecimento de receitas e despesas de períodos específicos associados ao surgimento de fatos geradores de natureza econômica.

IUDÍCIBUS (1995, p. 92) refere que “*o regime de competência evidencia o resultado da empresa (lucro ou prejuízo) de forma mais adequada e completa.*” As regras básicas para a contabilidade pelo regime de competência são:

- a receita será contabilizada no período em que for gerada independentemente do seu recebimento;
- a despesa será contabilizada como tal no período em que for consumida, incorrida, utilizada, independentemente do pagamento.

Ainda, segundo o autor, na apuração do superávit, o que se faz, geralmente, sobre o período de um ano, a despesa total incorrida, mesmo que não paga, será diminuída da receita total gerada no período em questão, ainda que não tenha sido recebida. Nessa concepção, pode-se afirmar que o orçamento econômico norteia-se pelo regimento de competência.

3.3.4 Orçamento financeiro

O orçamento financeiro pode ser visto como sendo o planejamento da administração voltado exclusivamente para os fluxos de recursos correntes nas organizações. O mesmo segue a teoria do regime de caixa, em que se considera importante o momento do ingresso dos recursos ou o momento das saídas desses recursos. Diante disso, pode-se dizer que é a técnica do Regime de Caixa que dá base à estruturação deste instrumento indispensável para a tomada de decisões nas organizações.

Neste orçamento, a receita será contabilizada no momento do seu recebimento, ou seja, quando entrar os recursos. Quanto à despesa será contabilizada no momento do pagamento, ou seja, quando sair os recursos.

Presentemente, e como jamais em outras épocas, quando os recursos financeiros, além de escassos, experimentam um custo excessivamente alto, é das empresas exigida, concomitantemente, uma nova postura perante o mercado - o que, via de regra, requer algum tipo de investimento. Para isso, o administrador tem sido convocado a planejar e controlar o seu fluxo de recursos ou o seu fluxo de caixa.

SANVICENTE (1995, p. 155) *“evidencia que a projeção de caixa é uma atividade indispensável para a maioria das instituições; o que pode variar é o grau de formalização utilizado em sua confecção.”*

Para WELSCH (1993), através da disponibilidade orçamentária faz-se a projeção do disponível, a partir de um determinado prazo, seccionado em prazos curtos e longos. Com base nesses prazos, muitas empresas se utilizam da técnica orçamentária para construir suas projeções financeiras. Segundo o mesmo autor, o orçamento de disponibilidades compreende duas partes:

- a) - as receitas projetadas (entradas) e
- b) - os desembolsos projetados (saídas).

SOBANSKI (1994, p. 63) diz que, *“ao planejar o caixa, estabelecem-se os valores mínimos desejados como saldo. Desse modo, o orçamento não é feito para se apurar o saldo de caixa, que já foi determinado anteriormente”*, mas sim para a a averiguação do movimento de numerário, com o objetivo de localizar os excessos ou insuficiências, relação ao saldo de caixa. Nesse processo, segundo a mecânica do orçamento, procede-se como diz o autor: *“as insuficiências de numerário são cobertas pela previsão de empréstimos pagáveis a curto prazo, e os excessos são destinados a aplicações financeiras. Insuficiências ou excessos crônicos demandarão a revisão do planejamento.”*

Segundo MOREIRA (1992, p. 44), *“o orçamento de caixa é a peça orçamentária que consolida todas as movimentações de caixa, relacionadas aos diversos tipos de receitas e despesas, incluindo os aportes de capital e as aplicações de fundos que visam à execução dos projetos de expansão das atividades da empresa.”* Dessa forma pode-se prevenir, em termos de disponibilidade, para suprir as necessidades e aplicar os recursos, evitando, com isso, o dispêndio de custos inesperados, na tomada de recurso, em períodos emergenciais, como também, a boa aplicação geradas pelos fundos disponíveis maximizam as receitas.

Para ASSAF NETO (1995, p. 35) *“é neste contexto que se destaca o fluxo de caixa como um instrumento que possibilita o planejamento e o controle dos*

recursos financeiros de uma empresa. Gerencialmente é indispensável em todo o processo de tomada de decisões financeiras.”

As contribuições dos diversos autores pesquisados sobre a questão do orçamento financeiro convergem no sentido de que mesmo nas situações normais deve existir sistemático e rigoroso planejamento e controle sobre o fluxo de caixa, por ser esta a área mais sensível nas fases de restrições de recursos financeiros encetados pela empresa.

O orçamento financeiro realiza-se a partir de projeções de vendas e custos da empresa. Com base nessas estimativas, o administrador financeiro projetará o fluxo de caixa de acordo com o ciclo operacional e com as necessidades da empresa, considerando todos os ingressos e desembolsos da empresa.

Dessas colocações, pode-se deduzir que o orçamento financeiro deve representar a medida eficiente para a recuperação do capital investido na forma de ativos líquidos da empresa, uma vez que é a base do fluxo de caixa. Assim, pode-se concluir que é através do orçamento financeiro que o administrador poderá mensurar a capacidade da empresa de gerar capital suficiente para seus projetos de expansão, modernização, implantação ou realocização.

3.3.5 Aspectos históricos da contabilidade de custos

A contabilidade, desde o seu aparecimento como conjunto ordenado de conhecimentos, com objeto e finalidade definidos, tem sido considerado como arte, como técnica ou como ciência, de acordo com a orientação seguida pelos doutrinadores ao enquadrá-la no elenco das espécies do saber humano.

NEVES (1949 p. 13) ao conceituar a contabilidade, afirma que é a “*ciência que coordena e dispõe em livros apropriados (ou em fichas) a descrição das operações efetuadas por uma empresa, com o objetivo de conhecer a situação da*

dita empresa, determinar os resultados obtidos e explicar as causas que produziram tais resultados.”

A propósito, segundo LEONE (1995 p. 6), *“quando o absolutismo desapareceu como forma de governo, dando lugar a sistemas mais democráticos, e a administração da coisa pública passou a sofrer controles mais rigorosos por parte dos cidadãos, a contabilidade foi utilizada como valioso instrumento de recomposição de um quadro por maior rigorismo nos procedimentos e nos registros dos atos administrativos.”*

Segundo D’AURIA (1959 p. 234), a função precípua da contabilidade é a de *“Fixar o estado atual de um conjunto de riquezas vinculado a determinada pessoa, acompanhar essa riqueza em suas mutações, determinar-lhe estados sucessivos e demonstrar as causas das suas variações específicas e quantitativas.”*

Pode-se dizer que a finalidade da contabilidade, ao longo dos anos, é estudar e controlar o patrimônio das empresas para fornecer informações sobre sua composição e suas variações. Assim sendo, a contabilidade ao longo do tempo, enriquecida por fundamentos científicos mais positivos, passou a demonstrar uma estrutura ordenada e racional dos elementos patrimoniais, revelando com mais precisão os estudos econômicos, patrimoniais e financeiros. A propósito, a contabilidade ao longo dos anos, vem demonstrando uma evolução como sistema de informações. Porém, considerando as teorias contábeis, pode-se dizer que muita pesquisa tem sido consumida na busca de uma definição do que seja, a contabilidade.

Talvez fosse melhor que existisse uma única teoria geral da contabilidade, porém, deve-se considerar que, como uma ciência, a contabilidade recebe interpretações analíticas de dedicados pensadores que visam o seu desenvolvimento. IUDÍCIBUS (1987), por exemplo, aponta para várias abordagens que podem ser elaboradas, segundo diferentes pontos de vista sobre a contabilidade, incluindo a abordagem da Ética, da Teoria do Comportamento, da Macroeconomia e da Teoria

da Comunicação. O autor considera a Teoria da Comunicação como a base mais profícua para a contabilidade, levando em conta que seu conceito se aproxima com o método de identificar, mensurar e comunicar a informação econômica e financeira, de modo a possibilitar decisões e julgamentos apropriados pelos usuários da informação. O processo de comunicação exige que sejam reconhecidos os tipos de informação indispensáveis a todos os principais usuários da informação contábil e a habilidade, destes, em saber interpretar a informação. Neste contexto, encontra-se a contabilidade de custo, como a área da contabilidade, que tem o objetivo de dispor de informações suficientemente capazes de permitir que a administração de uma empresa analise, com precisão os custos de produção. Assim, surge uma nova área de estudos da contabilidade, a contabilidade de custos, tornando-se uma ferramenta indispensável na gestão administrativa.

Segundo Stallman e Russell (apud BERNARDO, 1996 p. 34), “*a contabilidade de custos compreende todos os métodos e procedimentos usados para associar custos atuais com as atividades para as quais eles foram incorridos e servir alguns propósitos particulares.*” Esses pensadores da contabilidade, dizem que a contabilidade de custos se utilizou de várias técnicas e procedimentos sobre os quais não se encontra registros escritos, por isso, estão sendo esquecidos. Aqueles que se tornaram documentos, pela distância cronológica em que foram utilizados, não oferecem clareza sobre o seu uso, levando-se em conta os aspectos culturais da época em que foram escritos. No entanto, sabe-se de sua afirmação de que ‘prover informação para a tomada de decisão’ é o propósito da contabilidade de custos. A propósito, se analisar historicamente o plano contábil, pode-se dizer que a contabilidade de custos representa ao longo dos anos uma ferramenta a resolver os problemas de mensuração financeira e de resultado.

A propósito NEURER (1963 p. 1) afirma que “*toda a contabilidade é, em um sentido mais amplo, uma forma de contabilidade de custos*”. Neste contexto, BERNARDO (1996 p.86) afirma que no período de 1500 à 1750 - “*havia relativamente pouca necessidade para manutenção de escrituração altamente*

complexa, porque as transações mercantis predominavam”. Ainda segundo o autor¹, “a família Médici atravessou o século com melhoramentos na escrituração. Após 1520, vários livros foram usados no sistema Médici. Um Razão especial, parece ter sido de particular importância.”

Segundo Garner (apud BERNARDO, 1996 p. 94) “*certas técnicas e práticas modernas de custo tiveram suas origens no período de 1400/1600. Os propósitos dos sistemas anteriores pareciam modernos, para os quais eles foram montados:*

- a) estabelecer controle contábil sobre os passos da produção e*
- b) restringir perdas no uso de materiais e mão-de-obra.”*

Pode-se dizer que neste período (1500-1750) se deu de forma tímida nas empresas industriais, não somente as técnicas de produção mas também, a contabilidade de custos. Porém, fica evidenciado, que no desenvolvimento de técnicas de escrituração, reconheceu-se que operações industriais necessitavam de contas e procedimentos especiais diferentes daquelas que eram suficientes para operações comerciais.

No período de 1750 à 1830, se deu a idade do melhoramento em alguns setores da economia, como o crescimento da engenharia, mineração do carvão , entre outros.

¹ Stallman e Russell, segundo BERNARDO (1996), analisando Garner, encontraram o seguinte comentário feito por Raimond de Roover: “*O sistema de escrituração dos Médici estava inteiramente adequado para seu propósitos e perfeitamente adaptado para sua organização. Ele fornece os meios pelos quais o administrador necessita para controlar o fluxo de material tão bem como o movimento dos fundos. Não tinha ainda um sistema de custo verídico, mas esteve muito próximo de ter um. Os livros de contas davam indicação suficiente para permitir assumir que os Médici tinham um bom conhecimento de seus custos aproximados.*”

Os homens de negócios assim como os economistas europeus, haviam percebido que a grande fonte de riqueza de uma nação não era mais o comércio ou a acumulação de ouro obtida através da venda de produtos, como pregavam os defensores do capitalismo comercial, mas sim a produção das mercadorias que o mercado mundial necessitasse ou que viesse a necessitar.

Segundo BERNARDO (1996), neste período, surgiram determinados problemas econômicos, originados pelo grande volume de capital investidos em instalações de fábricas e de equipamentos de transportes. Problemas desta ordem persistem nos dias de hoje nas empresas e requerendo registros de custos.

Garner (apud BERNARDO, 1996 p. 114), descreve alguns desses problemas:

“- um adequado suprimento de matéria-prima e registros com respeito a isto deveriam ser desejados pelos gestores, como foi logo reconhecido que muito inventário poderia estar disponível;

- os vários pagamentos feitos aos empregados requeriam um sistema do qual deveria zelar para diminuir as fraudes na folha de pagamento;

- o problema da depreciação tornou-se muita mais importante na visão dos mais caros equipamentos usados, e o fator obsolescência;

- em vista da aguda competição que começou a prevalecer, era essencial que os gestores soubessem para qual extensão de preços poderiam ser baixados por períodos nebulosos, e ainda cobrir os já familiares custos primários. Em outras palavras, custos fixos e variáveis tornaram-se igualmente significantes próximos daquela data.

- a transferência do produto, de processo para processo, necessitava ser assistido e registrado cuidadosamente, com os custos sendo comparados de período a período.”

Portanto, a partir de meados do século XVIII, a capacidade de produzir tornou-se a grande fonte de riqueza de uma nação. Teve início então, a Revolução Industrial, e o primeiro país a realizá-la foi a Inglaterra.

A propósito, a Revolução Industrial possibilitou um grande aumento da produção de mercadorias e, conseqüentemente, dos lucros das empresas. As relações sociais de produção ou de trabalho sofreram profundas alterações. Formava-se neste período a classe dos industriais e dos banqueiros.

Neste período a contabilidade oferecia muitas perplexidades interessantes, especialmente no que se refere a costume de se estimar custos e oferecer a proposta para os compradores em potenciais.

Fleischman e Parker (apud BERNARDO, 1996 p. 116)² “em artigo para a reabilitação da contabilidade de custos, enfatizam a Revolução Industrial Britânica, como a precursora da renascença do custeio.”

Segundo MARTINS (1996 p. 19-20), “até a Revolução industrial, quase só existia a contabilidade financeira (ou geral), que, desenvolvida na Era Mercantilista, estava bem estruturada para servir as empresas comerciais”. E, com advento das indústrias, houve a introdução dos fatores de produção, tornando mais complexa a contabilidade. MARTINS (1996) explica que para mensurar os fatores de

² BERNARDO (1996 p. 116) diz que neste artigo, os autores refutam a idéia da origem em meados de 1880 (conforme a maioria dos historiadores) e afirmam que em pesquisas recentes nos arquivos (1759 - 1786) da Carron Company (indústria de Ferragens Escocesa), está demonstrando a utilização de práticas de custo gerencial nas áreas de controle de despesas, custo gerencial departamental e por responsabilidade, alocação dos custos indiretos, comparações de custos e custos de transferência, custos para a tomada de decisão, orçamentos, previsões, padrões e controles de estoque.

produção, iniciou-se um processo de adaptação da contabilidade financeira com a contabilidade de custos (inicialmente chamada de contabilidade industrial), com a finalidade de avaliar os estoques industriais.

Este estágio da evolução histórica da contabilidade, determinou a necessidade de ser incrementada a forma de tratamento dos dados contábeis, proporcionando através de técnicas desenvolvidas para a segurança e a racionalização da produção, o controle dos custos.

A propósito, BERNARDO (1996 p. 118)³ cita como exemplo, *“o custo gerencial registrado a partir de 1786, pela empresa de fundição Carron, cujos registros refletiam todos os instintos corretos sobre metodologias da contabilidade de custo, falhando no entanto na integração de custeio com relatórios gerenciais.”* Pode-se dizer, que os empresários da época tinham um bom instinto de custeio para a sua atividade.

BERNARDO (1996) informa que no período de 1830 a 1914, o desenvolvimento foi marcado por mudanças tecnológicas influenciando o processo econômico e possibilitando a criação de grandes empresas bancárias, comerciais, industriais e de serviços, com grande poder técnico.

³ BERNARDO (1996) p. 119 , p. 121 e 145 descreve: “o que faltou a Carron foi a integração”, perderam grandes oportunidades, talvez pelo desconhecimento do livro de Hamilton. Ele descreveu em seu livro a importância da integração do custeio com relatórios financeiros em 1777. O custeio gerencial era usado extensivamente para tomada de decisões. Carron possuía o talento econômico e a perspicácia para utilizar custo gerencial. (...) O fluxo de produção e o processo de custeio - sem mecanização na maior parte do século XVIII - as definições convencionais não se ajustavam aos métodos que estavam em uso neste século. Entretanto, com o projeto “proto-factory” se deu a inauguração do fluxo de produção e Hamilton discute um “sistema de custeio por processo”. Ele assumiu que um produtor que compra ou importa linho bruto deve: limpar e preparar o linho, tecer os fios no tecido, e alvejar os tecidos. Utilizou livros “auxiliares” para registrar inclusive o fluxo através do processo e integrando-os com o Razão. Além disso, tinha contas separadas para os produtos executados fora ou dentro da oficina. (...) As idéias de Hamilton eram avançadas para a época em termos gerenciais, pois advogava resultado por atividades, o exemplo usado: fiação tecelagem e alvejamento, Adaptava os centros de resultados da fazenda para a indústria, e usava conceitos econômicos.”

Pode-se dizer que até o século XIX, as empresas competiam entre si. Havia grande número de empresas que disputavam o mercado consumidor. Para vencer a concorrência, as empresas procuravam oferecer o melhor produto pelo menor preço.

Garner (apud BERNARDO, 1996 p. 174), diz que *“há alguma indicação de que a importância do custeio não era totalmente omitida. (...), mencionou que cada produtor deveria estar continuamente na vigilância, para descobrir métodos de melhoramentos, pelos quais, o custo dos artigos que ele fabricou poderiam ser reduzidos. Ele enfatizou a importância de conhecer a precisa despesa real, bem como o desgaste do maquinário que usou na confecção do produto.”*

Nesse período ficou evidenciada a aplicação de itens como custos diretos e indiretos. O método de custeio por absorção estava num estágio inicial.

A partir de 1914, a competição entre as empresas (em alguns ramos industriais) foi substituída pelo monopólio, pelo oligopólio, pela formação de cartéis e pelo *dumping*. A economia passou a ser dominada por grandes empresas nos vários segmentos industriais. Essas empresas possuem grande poder sobre as compras das matérias-primas de que precisam, a qualidade e os tipos de produtos que fabricam, o preço de suas mercadorias, etc.

Pode-se dizer que no século XX destaca-se o capital financeiro. Ele se estabeleceu, entre outros fatores, pela compra de empresas menores pelas maiores ou pela união de empresas, formando megaempresas que detêm grande poder científico, tecnológico, financeiro, econômico político e cultural.

Neste contexto, a informação contábil cresce de importância como o grande instrumento de auxílio à administração das empresas e os custos passam a desempenhar papel fundamental no quadro econômico atual. Segundo BEULKE e BERTÓ (1997, p.21), *“num sentido genérico, segundo a boa técnica contábil, há a necessidade de avaliar corretamente, ao final de cada mês, os valores de custos*

atribuídos aos bens e serviços em processamento e prontos, bem como determinar o valor do custo de bens e serviços vendidos - informações indispensáveis à quantificação do resultado do período.”

Diante de tal consideração, fica evidenciada a necessidade das instituições aprimorarem as funções de planejar, coordenar e controlar suas atividades. De uma maneira geral, a gestão de custos torna-se uma ferramenta de auxílio indispensável na gestão administrativa.

Não existe fórmula única para orientar o administrador com respeito ao sistema de custeio a abarcar e o grau de pormenorização a incluir das atividades que dirige, nem tampouco uma solução única, aplicável a toda a empresa. Muito ao contrário, para cada atividade, é preciso levar em conta os vários tipos de plano que poderiam ser úteis, estudando cuidadosamente as limitações e comparando-as com as vantagens que poderão resultar da aplicação generalizada de cada tipo.

SANVICENTE (1995) descreve que, até certo ponto, todas as empresas planejam e controlam suas atividades. Com um sistema de custeio, porém, pode-se dizer que essas tarefas são formalizadas e sistematizadas. A formalização e a sistematização do planejamento e do controle administrativo, através dos custos, criam condições para que se progrida no sentido da otimização da ação administrativa, concentrando esforços na busca constante de seu aprimoramento, não apenas com inovações tecnológicas, mas também com eliminação de perdas existentes no processo.

É lógico, que a fixação de objetivos é um passo inicial indispensável a todo o processo, mas essa tarefa em si mesma só tem sentido diante de uma espécie de exame prévio da viabilidade em que a empresa, através de sua administração, particularmente os mais altos executivos encarregados da tarefa de planejar, verifica e procura identificar a existência de oportunidades tanto no âmbito interno da organização quanto no externo.

De acordo com os conceitos citados, deduz-se que a idéia de sistemas de custeio está vinculada como ferramenta a ser utilizada na gestão administrativa das organizações.

Partindo-se do pressuposto de que a contabilidade de custos tem por objetivo prover de informação a administração da organização para a tomada de decisão, deduz-se que o sistema de custeio a ser utilizado pela organização, deverá ser aquele que abarcar em maior grau de pormenorização a estratégia da empresa.

Assim sendo, um sistema de controle pode ser definido como o conjunto de técnicas e recursos aplicados por uma empresa ao controle de seus gastos. Esses recursos compreendem, portanto, desde a própria contabilidade de custos até procedimentos sofisticados de controle como o sistema de custo padrão e a técnica orçamentária.

De acordo com BEULKE e BERTÓ (1997 p.19) *“as empresas se dispõem a implantar um sistema de custos, no intuito de medir o acerto de suas decisões e apontar os desvios em relação ao que foi traçado como meta, para então corrigi-los, com a necessária transparência e motivação das áreas afetadas.”*

Ainda segundo os autores, *“um bom sistema de custos proporciona, em primeiro lugar, uma noção muito clara de custos em diversas áreas de atuação, convergindo em especial para o valor dos bens processados.”*

Segundo NAKAGAWA (1990), aproximadamente há vinte anos, sentiu-se a ação da competitividade global sobre as grandes empresas, levando-as a adoção da “Filosofia de Excelência Empresarial”. Podendo-se dizer que essa preocupação está diretamente associada à própria sobrevivência das organizações e à sua continuidade normal, como um organismo que pretende crescer, consolidar-se, cumprir seus objetivos estatutários, remunerar suficientemente o capital investido e, enfim, atender

as finalidades sociais pelas quais, em última instância, foi constituído como organização.

De acordo com BRUNSTEIN (1994 p. 21), *“nos últimos 40 anos, ocorreram profundas modificações no ambiente interno e externo das empresas, provocadas pelo desenvolvimento das tecnologias de produção e por uma nova ordem no comércio internacional. Como decorrência, as empresas foram obrigadas a entrar em um processo de evolução com etapas características e distintivas, cujas inter-relações conduzem a um processo de aprendizado.”*

Refletindo sobre os percursos temporais indicados pelos autores, pode-se afirmar, que os movimentos transformadores da economia andam pari-passo com os movimentos impostos pela sociedade. Assim como, ciclo a ciclo, a sociedade cria novos valores, alterando seu *modus vivendi*, também as suas necessidades de consumo se aperfeiçoam, tornando as pessoas mais exigentes para com os bens, produtos e serviços que suprem o seu desejo. A isso, o mercado responde com a sua adequação aos tempos, reestruturando-se de forma a corresponder aos anseios da sociedade. Por conseguinte, se mudam as concepções, muda a visão de mercado e, nessa cadeia de interatividade econômica, mudam, também os sistemas de informações e de controle adotados para a permanência, manutenção e sustentação das empresas no mercado. Pode-se dizer, portanto, que desde a alteração sócio-integrativa, invisível, mas influente, até a política organizacional da empresa, há *“critérios de desempenho”* visando a acolhida do mercado pelo consumidor e há *“exigências do mercado”* para se manter, diante da competitividade. Poder-se-ia, então, partindo dessas observações, propor o seguinte esboço interpretativo:

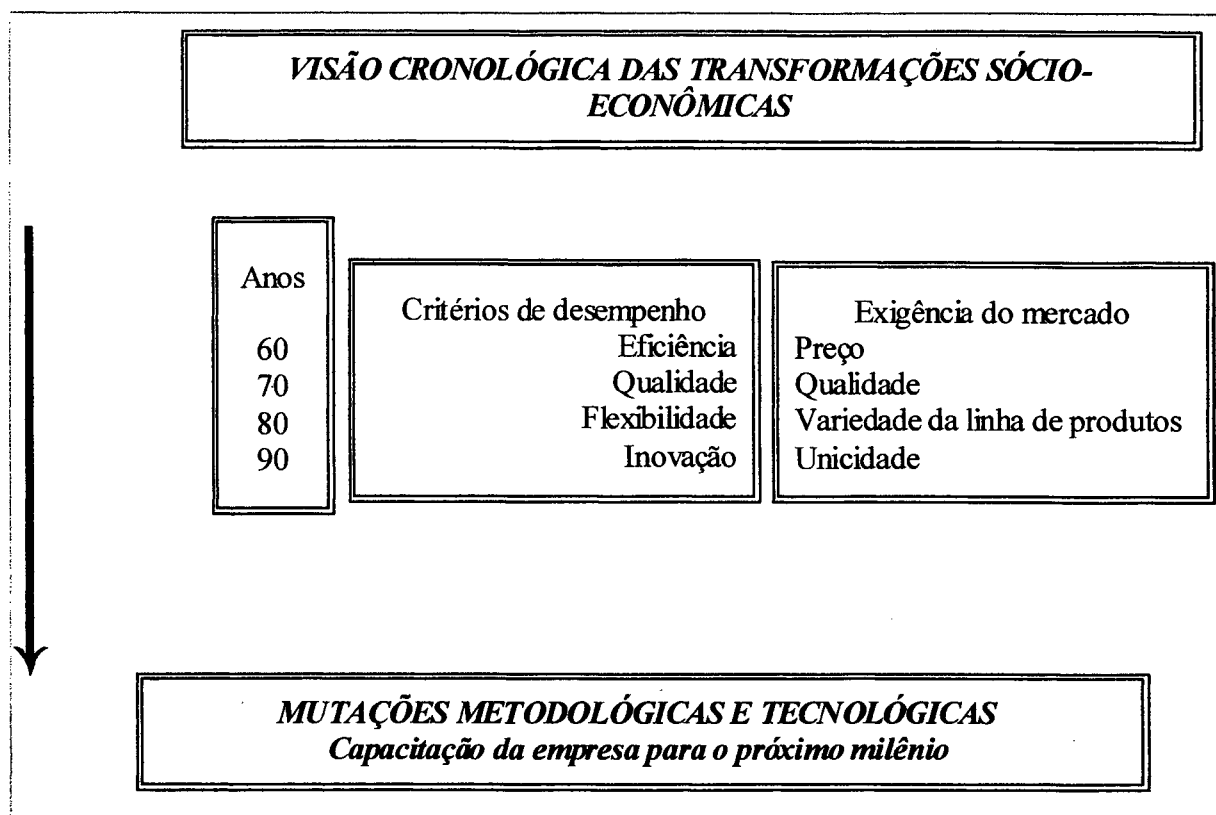


FIGURA 3.1 - Visão cronológica das mutações do mercado

Fonte: BRUNSTEIN, 1995 - Adaptada pelo autor.

A propósito, nesse novo cenário de rápidas e grandes transformações, tem-se constatado, também, dois segmentos distintos quanto aos sistemas de custeio. Os chamados sistemas tradicionais de custeio e os chamados sistemas inovadores de custeio.

Na apreciação dos sistemas de custeio, há uma forte interferência da categoria de valores empregados, conduzindo a diferentes resultantes em termos de custo unitário nos produtos.

3.3.6 Sistemas tradicionais de custeio

Sistemas de custeio são ferramentas à disposição da empresa para a apuração do custo de produção. Os sistemas de custeio tradicionais foram criados para efetivar a avaliação de inventários, visando a elaboração de demonstrações contábeis e fiscais. Eles têm sido modificados, através do tempo, entretanto, segundo NAKAGAWA (1990 p. 2), *“tais sistemas já não estão mais proporcionando aos gerentes que buscam a eficiência e eficácia das operações de suas áreas funcionais, a informação precisa e oportuna que eles necessitam para a gestão e mensuração de custos e desempenhos de atividades em um ambiente de tecnologias avançadas de produção.”*

Pode-se dizer, que os sistemas tradicionais de custeio, desenvolvidos a partir do início deste século, já não estão suprimindo adequadamente as necessidades dos gestores preocupados com a eficiente e eficaz utilização dos recursos à sua disposição.

Para Ostrenga (apud DI DOMÊNICO e LIMA, 1993 p. 158), *“o enfoque dos sistemas tradicionais de custeio é conceitualmente errado porque enxerga a empresa, através dos departamentos onde são acumulados os custos, analisando-se a mesma apenas verticalmente.”* Portanto, diante a necessidade de repensar a estrutura organizacional das empresas criou-se, nos sistemas tradicionais a departamentalização dos custos, os centros de custos. Para (DI DOMÊNICO e LIMA, 1993 p. 158), *“dentro dos sistemas de custeio tradicionais, o sistema de custeio por absorção é o que melhor traduz essa necessidade. Isto se deve ao fato do sistema por absorção procurar fragmentar a empresa em inúmeras áreas funcionais, os chamados centros de custo.”* Nos sistemas tradicionais de custeio convém destacar o Sistema de Custeio por Absorção também chamado de Custeio Integral.

3.3.6.1 Sistema de custeio por absorção

A formação do resultado, numa empresa, depende e é explicada por um conjunto variado de fatores, entre os quais se destaca, como uma força interna controlável, de apreciável valor e efeito, o gerenciamento de custos, sobre os quais os responsáveis pelas áreas atuam em sua própria estrutura, no sentido de sua racionalização, com grandes chances de êxito.

No tocante ao Sistema de Custeio por Absorção ocorre a apropriação, aos produtos elaborados pela empresa, de todos os custos incorridos no processo de fabricação, quer estejam diretamente vinculados ao produto, quer se refiram à tarefa de produção em geral e só possam ser alocados aos bens fabricados indiretamente, ou seja, mediante rateio.

Passam a integrar o valor contábil dos produtos acabados, nesse método de custeio, tanto os custos que são variáveis (que só existem quando cada unidade é feita) quanto os fixos (que independem de cada unidade, relacionando-se mais com a criação das condições de se produzir).

Para BEUREN (1998), Custos Variáveis são os custos que variam proporcionalmente a variação do volume de produção, em um determinado período de tempo. Custos Fixos são os custos que incorrem num determinado período de tempo, independente de aumentos ou diminuições, naquele período, do volume elaborado de produtos.

Pode-se dizer que no Sistema de Custeio por Absorção é como se a empresa estivesse separada em duas partes: a fábrica e a atividade comercial; e é como se esta última adquirisse da fábrica os produtos por ela elaborados por um valor tal que cobrisse tudo o que a fábrica tenha gasto para produzi-los. A totalidade desses custos de fabricação é atribuída a todos os produtos e só será descarregada para despesa,

afetando o resultado do período, quando forem vendidos. Deriva dessa concepção, inclusive, a distinção entre custo e despesa na empresa industrial.

O Sistema de Custeio por Absorção promove a departamentalização da empresa, criando diversas áreas que funcionam como centros de custo. Nessa sistemática, acontece uma apropriação dos custos indiretos - fixos e variáveis - na determinação de custos do material produzido, usando-se a técnica do rateio, em proporção à demanda de esforço despendido em cada um.

Diante desta concepção, entende-se que os custos diretos são aqueles identificados como pertencendo a este ou àquele produto de uma forma bem objetiva e direta. Os custos indiretos de fabricação, são aqueles incorridos dentro do processo de produção, também chamados de 'gastos gerais de fabricação'. Os custos diretos, relacionados ao caso das matérias-primas, das embalagens, da mão-de-obra direta, etc., são apropriados aos produtos sem que seja necessário fazer rateios e não oferecem dúvidas quanto a serem deste ou daquele item que está sendo produzido. Os custos indiretos, por outro lado, para serem apropriados aos produtos, obrigam ao uso de rateios. Os rateios são caminhos utilizados para distribuir os custos que não se consegue ver com objetividade e segurança a quais produtos se referem.

BEUREN (1998) também tem o mesmo entendimento, pois diz que os custos diretos podem estar diretamente apropriados aos produtos, o que se verifica através de uma medida de consumo. Os custos indiretos, são definidos como os custos que não podem ser condicionados a uma medida objetiva. No caso de uma alocação tem de ser feita de maneira estimada e muitas vezes arbitrária.

O sistema de custeio por Absorção é passível de problemas como:

a) fixação de preços sem um conhecimento real da margem de contribuição mais efetiva de cada produto vendido;

b) fixação de preços de forma menos eficiente em termos de identificação do mix mais adequado de produção e vendas;

c) controle de custos fixos a nível de produção específico, através da utilização de critérios de rateios;

d) aplicação de conceitos de custo médio ponderado de materiais e produtos. BEUREN (1998 p. 16)

Com estes intervenientes, pode-se dizer que os custos das atividades de suporte são contaminadores dos custos das atividades produtivas, sendo que o mapa de rateio utilizado no sistema de custeio por absorção é o veículo da contaminação. O sistema de custeio por absorção conduz um grande número de informações e dados, alcançando os níveis gerenciais, sem apresentar com clareza as metas individuais, de cada departamento e os objetivos gerais da organização.

3.3.7 Sistemas inovadores de custeio

No contexto econômico atual, as empresas modernas buscam, incessantemente, a melhoria da produtividade e da eficiência, cujo suporte se dá através de instrumentos gerenciais que efetivem a sua operacionalidade junto ao mercado competitivo. Para acompanhar o ritmo das transformações das formas de administrar, surgem os sistemas inovadores de custeio, como o sistema de custeio direto e o sistema de custeio baseado em atividades.

3.3.7.1 Sistema de custeio direto

O sistema de custeio direto é um processo de apuração e controle de custos. Com base nesse sistema, segundo PIRES (1988 p. 43) “*apenas os custos variáveis de materiais, mão-de-obra, e custos gerais de fabricação, usados na produção do produto ou desempenho de um serviço ou atividade, são atribuídos a estes, enquanto*

que os custos fixos são considerados como custos do período.” Hagerman e Hufner (apud PIRES, 1988), mencionam quatro aspectos para a definição do sistema de custeio direto:

a) *método de registrar e relatar* - O custeio direto é um método de registro e relato de custos;

b) *separação dos custos em elementos fixos e variáveis* - No custeio direto os custos operacionais são separados em elementos fixos e variáveis, dessa forma sua identificação é feita separadamente;

c) *custos variáveis são aplicados ao produto* - Têm tratamento como custo do produto, os elementos de custos de fabricação variáveis, cuja apropriação ao produto é feita através das contas de inventário e são tratados como despesas quando da venda do produto. Não fazem parte dos valores dos inventários os custos de vendas e distribuição, pois estes integram o valor atribuído ao produto no momento da venda, ou próximo a este.

d) *custos fixos são tratados como custos do período* - custos fixos (incluindo custos indiretos de fabricação) recebem a contabilização como custos do período, nesse contexto, são tratados como gastos no período em que ocorrem, não acompanhando as contas de inventários, uma vez que são relacionados como as despesas de vendas e administração.

Diante de tal afirmação, pode-se dizer que no sistema de custeio direto é importante a distinção entre gastos do período e custos diretos. O mesmo representa uma aplicação da análise marginal. Ou seja, na apuração periódica dos resultados, os custos diretos são inicialmente deduzidos das receitas para apuração do lucro marginal. A partir do lucro marginal deduz-se os gastos periódicos para obter o lucro líquido.

As vantagens do sistema de custeio direto são:

“a) conhecimento da margem de contribuição efetiva de cada produto ou linha de produto;

b) otimização dos resultados operacionais da empresa com base na identificação do mix mais adequado de vendas;

c) simplificação dos trabalhos de custos em face da eliminação das operações contábeis de rateio de custos fixos de produção” (BEUREN, 1998, p. 16).

O método do sistema de custeio direto preocupa-se com fluxo interno das informações. Seu uso aponta com melhores relatórios de desempenho para decisões gerenciais, sendo uma de suas vantagens a demonstração das flutuações de lucro diretamente relacionadas com as vendas e não com a combinação das vendas com o nível de produção. Porém, BEUREN (1998 p. 16) aponta as seguintes desvantagens ao sistema de custeio direto:

“a) o sistema sofre restrições de ordem tributária;

b) o sistema também não recebe um reconhecimento técnico do ponto de vista contábil tradicional;

c) apresentação de maior grau de flutuação nos resultados apurados por causa do não-diferimento de custos fixos;

d) dificuldade quanto à definição dos custos de comportamento efetivamente variáveis;

e) apuração de resultados não coincidentes com aqueles de natureza contábil”.

3.3.7.2 Sistema de custeio baseado em atividades

Sistema de ‘custeio baseado em atividades’ (*Activity Based Costing* - ABC) é o processo de utilização dos recursos em prol das atividades, as quais são consumidas pelos produtos.

Na atualidade, o sistema de custeio baseado em atividades vem tendo aceitação em grande número de empresas no mundo todo. A orientação metodológica do sistema de custeio baseado em atividades pressupõe que os recursos das empresas sejam consumidos pelas atividades nelas desenvolvidas; os produtos, por sua vez, consomem atividades. Sob esse aspecto, o conjunto das atividades da empresa é o consumidor dos seus recursos e, portanto, o verdadeiro gerador dos seus gastos. Este sistema de custeio apresenta duas fases:

a) na primeira fase - “custeio de atividades” - os gastos correspondentes aos recursos consumidos são conferidos às diversas atividades identificadas como significativas;

b) na segunda fase denominada - “custeio de objetos” - os custos das atividades apurados na fase anterior são atribuídos aos produtos, clientes ou qualquer outro objeto que se pretenda custear.

A fundamentação do custeio baseado em atividade se encontra no seu próprio processo de acumulação e rastreamento de custos e de performance de dados mediante as atividades uma empresa. O custeio ABC, desta forma, é uma estratégia para identificar os recursos consumidos com base nos processos. Sintetizando, o custeio baseado em atividades é uma técnica que busca refletir as relações de causalidade entre os recursos, atividades e objetos de custo na alocação dos custos da organização.

Segundo ROCHA (1994), o ABC não é um conceito novo, pois existe na literatura apontamentos indicando que o primeiro artigo sobre ele surgiu em 1971. Há informações, também, de que sua utilização foi feita pela Caterpillar em 1940 e pela General Eletric em 1960. O autor informa que a partir dos anos 80, os analistas começaram a publicar artigos referentes a esse sistema de custeio. Conforme ROCHA (1994 p.18), um *“artigo publicado na revista Management Accounting diz que o sistema ABC foi utilizado, já em 1940, pela Caterpillar.”* CATELLI e GUERREIRO (1994 p.326) citam um artigo de Johnson, cujo teor, em contradição a ROCHA, afirma que o sistema ABC foi originado na General Eletric, nos anos 60. CATELLI e GUERREIRO (1994 p.326), dizem que o sistema foi implementado na Caterpillar a partir dos anos 80 e não em 40, como disse ROCHA. Ainda de acordo com ROCHA (1994 p. 18), *“Longman e Schiff já falavam em Custeio Funcional em 1955”* e que, na realidade, *“somente a partir da década de 80 é que começaram a proliferar vários artigos sobre o sistema ABC de custeio, de autoria de professores como Cooper, Kaplan, Turney e muitos outros. No Brasil esse pioneirismo coube ao professor Nakagawa.”* Sua posição a respeito do sistema ABC pode ser entendido pela sua afirmação de que *“só o sistema de custeio baseado em atividades poderá corrigir as distorções nas alocações dos custos e, a despeito de sua maior complexidade, sua adoção acaba tornando-se indispensável para uma determinação do custo dos produtos, bem como para a própria gestão das atividades”* (NAKAGAWA, 1990 p. 43).

Independente da discussão dos autores, o fato é que se criado em 40/60/80, o ABC não é novo. O importante é dizer que esse sistema tem influenciado na corrente de pensadores do plano contábil e administrativo sendo bem aceito por alguns e criticado por outros.

Numa questão, pelo menos, ROCHA, CATELLI e GUERREIRO, concordam: a de que esse sistema foi, a partir da década de 80, mais focalizado pelos estudiosos e empresas de consultoria, assim como implementado em grandes empresas. Anteriormente, nos anos 70, o ABC foi codificado pelo professor Robin

Cooper da Harvard Business School. CATELLI e GUERREIRO (1994 p.326) informam que *“a partir dos anos 80, o sistema ABC começou a ser mais amplamente desenvolvido por intermédio de empresas de consultoria, tais como Bain & Co. e a Boston Consulting Group, e por meio de implementações em empresas, tais como Schrader Bellows, John Deere, Union Pacific, Caterpillar e Hewlett-Packard.”*

CATELLI e GUERREIRO (1994) resumem, que os defensores do sistema ABC acreditam:

a) que rateando custos fixos por outros critérios (*cost drivers*), que não o custo de mão-de-obra direta, o custo do produto assim obtido estará correto;

b) que a mensuração do custo do produto via atividades e direcionadores de custos, constituem-se em informações relevantes para a gestão empresarial.

Diante dos desafios da modernidade, mais especificamente, na área do conhecimento da contabilidade, é necessário que se reflita sobre as conceituações e sobre as técnicas propostas para atender as necessidades empresariais. Há autores que participam da opinião de que o ABC não satisfaz essas necessidades, uma vez que *“não é adequado e eficaz sob a óptica do atendimento das necessidades informativas dos gestores no contexto da dinâmica empresarial do mundo moderno. Afirmam ser incompreensível, sob uma óptica científica ou mesmo utilitarista, a excepcional difusão do sistema não só no Brasil mas no mundo todo”* CATELLI e GUERREIRO (1994 p. 325).

3.3.8 Breve definição de alguns interferentes factuais do desequilíbrio financeiro das IESCG

O artigo 165, parágrafo 2 da Constituição Federal está assim expresso: *“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício*

financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Embora as IESCG sejam instituições privadas, executam um orçamento e, por conseguinte, tem suas diretrizes orçamentárias, ou seja, seus planos, suas metas.

Neste estudo, serão considerados aspectos específicos das diretrizes orçamentárias tais como: orçamento financeiro, investimentos (imobilizações), liquidez, inadimplência e captação de recursos de terceiros (endividamento).

No tocante ao orçamento financeiro, pretende-se abordar a questão da necessidade de institucionalizá-lo como ferramenta essencial na gestão dos recursos, uma vez que instrumentaliza o planejamento e o controle dos recursos financeiros de uma organização.

Os investimentos representam outra variável de interesse nesta pesquisa, já que compreende as aplicações de recursos substanciais das IESCG, assim como o impacto dessas aplicações sobre essas instituições, por ciclos relativamente longos, considerando gastos “irrecuperáveis” e “fixos”, os quais dificilmente poderão ser corrigidos ou repostos, por envolver a execução de uma tomada de decisão.

A liquidez, por constituir-se na relação estabelecida entre o ativo circulante e o passivo circulante, representa, como variável, a capacidade da instituição em pagar seus compromissos em dia, ou seja, no vencimento.

A inadimplência, segundo ASSAF NETO (1995) é verificada pela comparação entre valores esperados/gerados e efetivamente realizados. Dessa forma, poder-se-á apurar a inadimplência nas IESCG, através da verificação do percentual de perda efetiva, da influência dessa perda sobre os investimentos, captação de recursos de terceiros e juros pagos.

Lança-se mão da estratégia de captação de recursos de terceiros, quando a empresa, ou a instituição está apresentando resultados de caixa insuficientes para honrar as suas dívidas. Como refere ASSAF NETO (1995), trata-se de uma situação não recomendável, que exige a dependência com instituições financeiras, através da renovação constante dos passivos ou da obtenção de recursos novos com o objetivo de saldar compromissos financeiros já assumidos.

Embora não fazendo parte das diretrizes orçamentárias nas IESCG, o sistema de custeio representa outra variável a ser considerada neste projeto. Uma vez que assume, no atual contexto econômico, posição de variável de grande importância no que diz respeito as informações necessárias para o efetivo auxílio, controle e avaliação das IESCG, na mensuração das perdas e das atividades que não agregam valor aos produtos e serviços das instituições. A propósito, cabe dizer que o novo campo da contabilidade de custos funciona como auxílio ao controle e ajuda no processo decisório.

3.3.9 Aspectos gerais abordados na revisão da literatura sobre sistemas de gestão e controle

Nos itens anteriores, procurou-se conceituar orçamento econômico e orçamento financeiro, com a finalidade de se estabelecerem as bases do discurso teórico empregado na seqüência deste trabalho. Neste item, apresentam-se alguns estudos e pesquisas que demonstram as inter-relações entre inadimplentes, investimentos, captação de recursos de terceiros, juros despendidos, valores estes que afetam de forma direta o orçamento financeiro.

Sendo o orçamento financeiro uma estimativa de realização do fluxo de caixa de um período, pode-se dizer que variáveis como inadimplentes, investimentos (ativo fixo), captação de recursos de terceiros e juros despendidos, representam valores a serem controlados, uma vez que modificam, para melhor ou pior, a situação de equilíbrio ou de desequilíbrio financeiro em uma organização.

Para ASSAF NETO (1995 p. 24), *“o conceito de equilíbrio financeiro de uma empresa é verificado quando suas obrigações financeiras se encontram lastreadas em ativos com prazos de conversão em caixa similares aos dos passivos. Em outras palavras, o equilíbrio financeiro exige vinculação entre a liquidez dos ativos e os desembolsos demandados pelos passivos.”*

ZDANOWICZ (1992) descreve a perda do controle empresarial de uma organização, motivada por desequilíbrio financeiro, quando esta apresenta os seguintes sintomas:

- problemas crônicos de insuficiência de caixa;
- tomada de recursos de terceiros, sistematicamente, junto a instituições financeiras;
- senso de esforço desmedido,
- senso de quebra repentina

As entradas de caixa são compostas geralmente de operações de vendas à vista e a prazo e de entradas não operacionais e de captação de recursos de terceiros. Pode-se dizer, então, que as operações de vendas à vista e a prazo denominadas de entradas operacionais, decorrem do modelo de política de crédito e de cobrança adotado pela empresa.

“Crédito e cobrança são dois aspectos estreitamente ligados entre si e com o volume de vendas da empresa. A política de concessão de crédito envolve um equilíbrio entre os lucros advindos das vendas a prazo e o custo de manutenção das contas a receber, acrescido dos possíveis prejuízos decorrentes de dívidas incobráveis” SANVICENTE (1995 p. 158).

WELSCH (1993, p. 233) refere que *“os planos de investimento devem ser compatíveis com a posição de caixa e com as considerações financeiras criadas.*

Tanto a programação dos investimentos quanto o volume de fundos a serem aplicados em imobilizações envolvem importantes decisões em termos de política empresarial.” Não há complexidade no entendimento de que a posição de caixa é o fator relevante na tomada de decisões sobre a política de investimentos que não comprometam a liquidez da empresa.

Conforme ASSAF NETO (1995, p. 55) “*o passivo circulante financeiro inclui as dívidas da empresa junto a instituições financeiras e outras obrigações que também não apresentam nenhuma vinculação direta com sua atividade operacional.*” O controle do passivo circulante financeiro é essencial no próprio controle gerencial da empresa, pois alterações que comprometam sua operacionalidade não repercutem diretamente sobre o passivo financeiro.

Segundo ASSAF NETO (1995, p. 37), “*uma adequada administração dos fluxos de caixa pressupõe a obtenção de resultados positivos para a empresa, devendo ser focalizada como um segmento lucrativo para seus negócios. A melhor capacidade de geração de recursos de caixa promove, entre outros benefícios à empresa, menor necessidade de financiamento dos investimentos em giro, reduzindo seus custos financeiros.*”

No enfoque dado, este estudo poderá demonstrar a necessidade de se institucionalizar nas IESCG, de forma consistente, o orçamento financeiro, levando-se em conta sua inadimplência, seus investimentos de capital, seus empréstimos bancários de curto prazo e os respectivos juros despendidos.

Considerando os autores pesquisados, deduz-se, que no atual contexto econômico, o mercado exige das empresas maior eficiência na gestão de seus ativos, dando ênfase à gestão financeira de seus recursos. Pode-se dizer que uma boa gestão dos recursos financeiros diminui, significativamente, a necessidade de capital de giro, gerando maiores lucros pela diminuição das despesas financeiras.

3.3.10 Estrutura organizacional: uma abordagem geral

MINTZBERG (1995, p. 153) analisando mecanismos de coordenação organizacional aponta cinco planos estruturais que podem ser implantados em diferentes formas de organização. São elas:

- a) Estrutura simples – *“A coordenação na estrutura simples é efetuada grandemente pela supervisão direta. Especificamente, o poder sobre todas as decisões importantes tende a ser centralizado nas mãos do principal executivo. Dessa maneira, a cúpula estratégica emerge como a parte chave da estrutura. Com efeito, a estrutura muitas vezes consiste de pouco mais de uma pessoa na cúpula estratégica, e de um núcleo operacional orgânico”* (p. 158-159). Nesse tipo de organização, o executivo tem, na sua mão, o controle, basicamente total, da empresa, levando a que todos os demais reportem-se a ele para a tomada de decisão. Por essas características, entende-se que este não é um modelo de estrutura organizacional adequado para uma universidade.

- b) Burocracia mecanizada – *“A configuração clara dos seus parâmetros para planificar tem sido coerentemente levantada pela pesquisa, ou seja: altamente especializada; tarefas operacionais rotinizadas; procedimentos no núcleo operacional muito padronizados; proliferação de normas, regulamentos e comunicações através da organização; unidades ao nível operacional com grandes dimensões; confiança na base funcional para agrupar tarefas; poder relativamente centralizado para a tomada de decisão; e uma administração elaborada com uma nítida distinção entre linha e assessoria”* (p. 164-165). O autor dirige esse tipo de organização para empresas de produção em massa. No entanto, pode-se vincular alguma ligação com o sistema atual de organização das universidades no que toca a ‘altamente especializada’, o que é uma característica das instituições, e quanto ao estabelecimento de

‘normas, regulamentos’, pois são seguidoras de uma legislação e funcionam, internamente, por estatutos e regimentos. Como o poder fica centralizado na cúpula administrativa, assessorando-se de tecnocratas, esse tipo de organização em muito se assemelha a estrutura simples, o que não é o caso de uma universidade.

- c) Forma Divisionalizada – *“Semelhante à Burocracia Profissional, a Forma Divisionalizada não é tanto uma organização integrada quanto um conjunto de entidades quase autônomas, acopladas por meio de uma estrutura central administrativa. Enquanto tais entidades “fracamente interligada” da Burocracia Profissional são indivíduos – profissionais no núcleo operacional – na Forma Divisionalizada elas são unidades na linha intermediária. Essas unidades geralmente são denominadas divisões, e o centro da administração de escritório central. Aqui o fluxo de poder não é da base para cima, mas do topo para baixo”* (p. 213). O autor diz que esse tipo de organização *“trabalha melhor com as estruturas da Burocracia Mecanizada em suas divisões e, mais ainda, conduz essas estruturas, não importando qual sua inclinação natural, na direção da forma da Burocracia Mecanizada”* (p. 217). A Forma Divisionalizada funciona subdividido em unidades, com um poder central para a tomada de decisões, inclusive sobre as unidades, anulando, assim a finalidade das divisionalização. No caso das universidades, a semelhança se dá pela tomada de decisão centralizada na reitoria.
- d) Adhocracia – trata-se de *“uma estrutura grandemente orgânica, com pouca formalização de comportamento; grande especialização horizontal do trabalho baseada no treinamento formal; tendência para agrupar os especialistas em unidades funcionais com finalidades de administração interna, mas desdobrando-se em pequenas equipes de projetos baseadas no mercado para levar a efeito o seu trabalho; apoio*

nos instrumentos de interligação para encorajar o ajustamento mútuo, sendo estes a chave para os mecanismos de coordenação, dentro e entre essas equipes; e descentralização seletiva dentro e para essas equipes, as quais são localizadas em diversos pontos da organização e envolvem várias combinações de gerentes de linha e peritos de assessoria e de operação” (p. 251). Diferentemente das estruturas anteriores, a Adhocracia apresenta uma forma de flexibilização da administração divergente dos princípios clássicos, que procuram deter o poder. Neste modelo, a “cadeia de autoridade” pode não ser relevante em razão da descentralização da tomada de decisão. Esse tipo de estrutura não apresenta relação com o modelo adotado pelas universidades.

- e) Burocracia Profissional - conforme o autor, *“Mais importante é que a burocracia profissional para coordenar apoia-se na padronização de habilidades e em seus parâmetros associados para delinear o treinamento e a doutrinação. Ela admite especialistas grandemente treinados e doutrinados – os profissionais – para o núcleo operacional, e então fornece a eles considerável controle sobre seu trabalho. Na verdade, o trabalho é altamente especializado na dimensão horizontal, mas ampliada na vertical”* (p. 189). Ao apontar esses cinco tipos de estrutura, diz que as universidades são exemplos de “Burocracia Profissional”.

As universidades, no âmbito da sua organização, desenvolvem, de forma padronizada, as habilidades de seus profissionais, ao mesmo tempo que permitem a descentralização.

Observando-se os tipos de estrutura organizacional focalizadas por STONER, FREEMAN (1997), pode-se dizer que estes não são totalmente dessemelhadas das de MINTZBERG (1995). Os autores denominam ‘Estrutura Funcional’ (p. 232), uma estrutura que atenda a empresas menores, como é o caso da

Estrutura Simples de MINTZBERG (1995); por Estrutura por Produto/Mercado (p. 233), STONER, FREEMAN (1997) focaliza as grandes empresas, que se organizam em “*divisões semi-autônomas*” (p. 234), semelhantes às da Forma Divisionalizada de MINTZBERG (1995). Por fim, STONER, FREEMAN (1997) falam da Estrutura Matricial que é uma organização “*onde cada empregado é subordinado ao mesmo tempo a um gerente funcional ou de divisão e a um gerente de projeto ou de grupo*” (p. 235).

Segundo MINTZBERG (1995, p. 10) “*a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas.*” A propósito, num primeiro momento, durante muitos anos, a literatura de Administração referendou como forma de estrutura de uma organização, um modelo voltado extremamente à ‘estrutura planificada’, ou seja, aquela baseada em regras e com uma rígida hierarquia de autoridade, bem como, com amplitude de controle. Num segundo momento, evidencia-se, nas literaturas, uma convergência de opiniões com respeito a uma nova visão de estrutura organizacional que contemple um planejamento de longo prazo, de modo a enriquecer, não só o trabalho, mas dar toda a ênfase a uma concepção de estrutura matricial.

O modelo matricial, segundo alguns autores, representam uma forma clara de administração, que busca, através do planejamento e da departamentalização, uma estrutura extremamente vertical, na qual a tomada de decisão se dá de forma centralizada. Neste particular, pode-se perguntar: o que é centralizado? O que é descentralizado? Segundo MINTZBERG (1995, p. 105), “*a resposta para essas perguntas é que não existe resposta simples, já que a utilização imprópria do termo centralização ou descentralização sempre traria dúvidas. (...) Centralização e descentralização não devem ser tratadas como absolutas, mas, preferivelmente, como os terminais de um contínuo.*”

Analisando a citação anterior, pode-se entender que a questão da centralização ou descentralização, na estrutura organizacional, não passa por um processo que abre ou cerceia um planejamento estrutural de uma empresa, mas que lhe dá linhas de comportamento para que possam ser controladas. Esse é um entendimento que mostra a necessidade do conhecimento gerencial e administrativo ser inteligentemente flexível. Segundo ERDMANN (1998, p. 104), *“a inteligência requerida nas organizações atuais não é e nem pode ser a de uma minoria de estrategistas no topo. Para que se realiza bem várias coisas simultaneamente é necessário que haja uma organização com amplitude e profundidade de poder de pensamento. Não é suficiente contar apenas com várias pessoas inteligentes através da empresa; muitas organizações burocráticas há muito desaparecidas dispunham de um grande número de pessoas inteligentes. É preciso ir além. Para que se alcance a inteligência organizacional, o sistema precisa ajudar grande número de pessoas dentro dele e aplicar a sua inteligência de uma forma livre mas coordenada.”*

IV METODOLOGIA

Entendendo a pesquisa como a atividade básica da Ciência, como diz MINAYO (1996), necessita-se identificar os parâmetros dos caminhos que serão percorridos na busca do conhecimento do objeto pesquisado, para com ele elaborar a indagação e a construção da realidade em esse objeto se insere.

O método da ‘pesquisa aplicada’ será utilizado neste estudo, por incluir na sua caracterização, o interesse prático, ou seja, o da aplicação dos resultados, na solução da problemática real. Esta pesquisa será, portanto, descritiva, uma vez que observa, registra, analisa e correlaciona fatos, com a finalidade de descrever e interpretar a realidade, como definem WINTER e SALLES (1997). Segundo esses autores, um trabalho desse tipo tem a tarefa de estudar e descrever as características, propriedades ou relações existentes, no caso, entre as informações das IESCG, as quais foram obtidas através da realização de uma profunda indagação, feita através de um instrumento de coleta de informações, examinando-se os aspectos gerais e particulares do objeto focalizado.

A entrada no campo foi feita através de aproximação com as IESCG, às quais foi apresentada a proposta de estudo, fazendo-se os esclarecimentos sobre as repercussões advindas do processo investigativo.

A pesquisa é do tipo estudo de caso e foi desenvolvida junto à Instituições de Ensino Superior Comunitárias Gaúchas (IESCG), caracterizando-se como sendo qualitativo e apresentando características de pesquisa exploratória.

A perseguição dos objetivos se deu a partir do caminho metodológico adotado para colher, analisar, interpretar e descrever os resultados que se obteve na coleta de dados, sendo que:

a) a caracterização dos aspectos teóricos e históricos sobre as IESCG foi desenvolvida através de provas documentais fornecidas pelas próprias IESCG, além da utilização da literatura disponível sobre o tema;

b) a análise dos sistemas organizacionais dessas IESCG, seus sistemas orçamentários e de custeio, suas políticas de investimentos e seus recursos, foi construída descritivamente após a coleta de dados programada neste estudo;

c) a identificação das causas dos desequilíbrios financeiros, indicadas pelos resultados da coleta de dados, serviu de parâmetros para o desenvolvimento de menções propositivas, cujo conteúdo apresenta sugestões de alternativas capazes de levar a indicativos de solução para a crise financeira.

O questionário (anexo 1), que serviu de instrumento de coleta de dados, foi entregue a cada uma das instituições (9), sob a responsabilidade de uma pessoa vinculada a cada reitoria, com a devida solicitação de fornecimento dos dados solicitados.

Em síntese, a presente pesquisa é do tipo qualitativo que, para GODOY (1995) significa um procedimento metodológico envolvendo a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto entre o

pesquisador e a situação estudada, procurando compreender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo.

Corroborando com essa idéia, RICHARDSON (1985) acredita que o método qualitativo justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para atender a natureza de um fenômeno social empresarial. Nesse contexto, evidencia-se o objeto da presente pesquisa. Esse objeto pode identificar situações complexas e/ou estritamente particulares, as quais, segundo RICHARDSON (1985) encaminham para:

- uma descrição da complexidade de determinado momento;
- uma análise da interação entre determinadas variáveis;
- uma compreensão e classificação de processos dinâmicos vividos por grupos sociais;
- uma contribuição no processo de mudança de determinado grupo.

4.1 Delimitação da pesquisa

A delimitação desta pesquisa se formaliza na busca da identificação das causas que influenciaram no desequilíbrio financeiro das IESCG.

Para que isso se objetivasse, fez-se uma investigação, através da coleta de informações, junto às IESCG, utilizando-se um instrumento do tipo questionário semi-estruturado, com questões abertas e fechadas, considerando-se também as informações expressas em dados de registros contábeis, balancetes contábeis, balanço patrimonial, relatórios de atividades, previsão orçamentária, diretrizes

orçamentárias, relatórios de execução do orçamento e relatórios de custos das IESCG.

Com base nas contribuições colhidas, pode-se enquadrar os desequilíbrios financeiros, considerando para tanto as diretrizes orçamentárias, investimentos, liquidez e captação de recursos de terceiros.

4.2 Hipótese da pesquisa

Considerando que o desequilíbrio financeiro das IESCG está ligado a vários fatores como a legislação, que disciplina a cobrança das mensalidades, a política de repasse dos valores do crédito educativo federal, as legislações que disciplinaram, no passado, os valores a serem praticados nas mensalidades, a estrutura organizacional (sistema de orçamento, sistema de custeio) e com base na exposição teórica sobre universidade, orçamento financeiro e sistemas de custeio, bem como no tocante a investimentos (imobilizações), liquidez e captação de recursos de terceiros, pode-se afirmar que as IESCG passam por fases de desequilíbrio financeiro, cujas causas podem ser encontradas em fatores internos e externos. Diante disso, a formulação da hipótese da pesquisa fica resumida em:

Hipótese:

As causas que influenciaram o desequilíbrio financeiro nas IESCG advém de fatores externos e de fatores internos das instituições.

4.3 Análise e interpretação dos resultados

A análise, que substantivou a interpretação dos resultados desta pesquisa, foi fundamentada em BARDIN (1994 p. 95), organizando-se em torno dos “*três pólos cronológicos*” identificados pelo autor como:

“1) a *pré-análise*;

2) a *exploração do material*;

3) o *tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.*”

Na *pré-análise* os dados foram organizados tendo a finalidade de sistematizar a condução da operacionalidade das idéias iniciais, por isso, incluiu-se nessa fase, a juntada de materiais documentais, como registros contábeis, balancetes, balanço patrimonial, relatórios, previsões orçamentárias e relatórios de custos, de todas as IESCG, assim como a organização e sistematização das respostas dos instrumentos de coleta de informações. O material documental serviu como sustentação histórica e os resultados do instrumento foram considerados como o quadro da realidade atual. A *Pré-análise* encontra-se, na íntegra, no anexo 2.

Na fase de *exploração do material* foram administradas as conclusões da *pré-análise*, a codificação, seguindo o que diz BARDIN (1994 p. 103) significa “*uma transformação - efetuada segundo regras precisas - dos dados brutos (...) por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices.*”

Na terceira fase, os dados brutos foram tratados de forma a terem significância e validade, objetivando-se, o tratamento estatístico simples (percentagens), ou complexos (análise factorial), que permitam a criação de quadros, diagramas, figuras, gráficos e modelos que condensem e ponham em relevância os dados obtidos. Pois, como diz BARDIN (1994) *“O analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode, então, propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objectivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas.”*

Dessa forma, chegou-se à análise, optando-se pelo processo categorial, fazendo-se *“uma operação de classificação de elementos constitutivos”* do conjunto de objetivos específicos, em razão da possibilidade de qualificar a análise através da inexistência de ambigüidades, da homogeneidade das categorias, da pertinência que terá registro, a objetividade e fidelidade aos dados colhidos, e a produtividade exposta em resultados férteis em inferências e dados exatos (BARDIN, 1994).

As categorias a serem analisadas serão as seguintes:

- a) Caracterização dos aspectos teóricos e histórico-financeiros das IESCG.
- b) Influência da legislação sobre mensalidades.
- c) A política de repasse do Programa de Crédito Federal (CREDUC).
- d) A estrutura organizacional das IESCG: sistemas orçamentários e de custeios.
- e) A política de investimentos das IESCG: aspectos físicos e humanos.

f) Sustentação financeira das IESCG.

g) A inadimplência entre os estudantes.

h) Causas dos desequilíbrios financeiros e alternativas de superação.

4.4 Considerações éticas

Tratando-se de uma pesquisa que envolveu 9 IESCG, garantiu-se que os dados coletados, mesmo que apresentados com fidelidade e exatidão, assim como interpretados com base analítica, não seriam expostos com a nominação das instituições. Na organização particular das informações de cada uma das IESCG, foi criado um código próprio como cognome (UNIA, UNIB, UNIC, UNID, UNIE, UNIF, UNIG, UNIH, UNII), evitando-se, assim, a exposição das IESCG à especulação pública. O que interessou ao pesquisador foi fazer deste trabalho um indicativo de discussão sobre os rumos a tomar na localização de problemáticas financeiras, servindo, portanto, de contribuição ao esclarecimento e ao debate de um tema que muito preocupa os dirigentes universitários.

Para a coleta de dados atualizados, foi aplicado um instrumento, do tipo questionário semi-estruturado, segmentado em três partes: informações gerais, restritas ao ano de 1998; informações específicas sobre estrutura organizacional (sistema orçamentário, de custeio, fontes de recursos, aplicações de recursos, liquidez, inadimplência) e outras informações pertinentes ao tema. (Anexo 1).

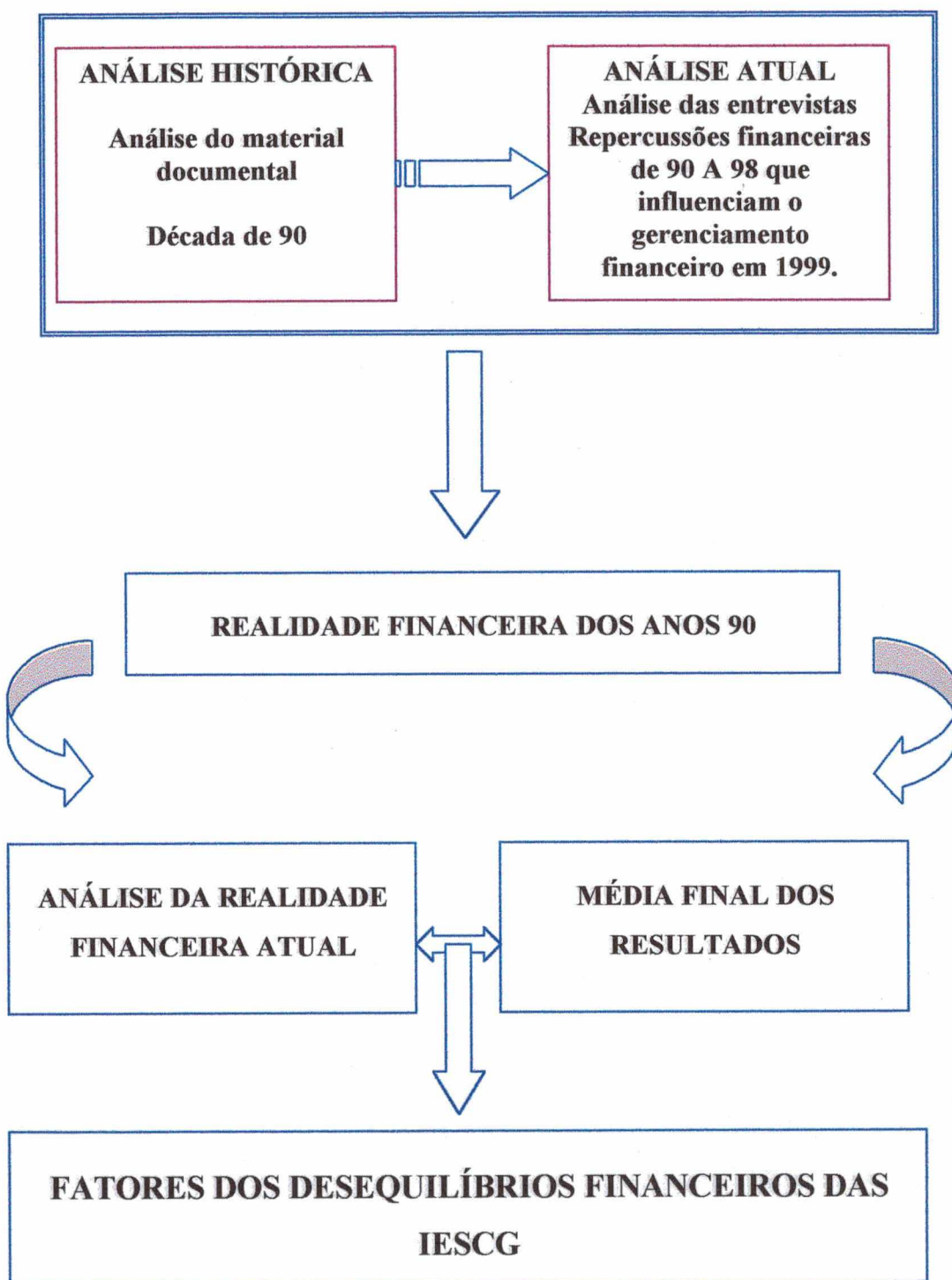


FIGURA 4 .1 - Resumo dos caminhos metodológicos

Fonte: Autoria própria.

A figura 4.1 pode ser analisada com base em BARDIN (1994 p. 34) quando diz que “*a descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens.*” Essa descrição do processo metodológico, resume os passos que serão dados para alcançar os objetivos propostos, podendo ser interpretados do seguinte modo:

Utilizando os documentos fornecidos pelas IESCG, fez-se uma descrição, obtida através da análise documental, tentando precisar o início das dificuldades financeiras surgidas num momento do espaço temporal determinado entre os anos 1990 a 1998.

Esta foi, portanto, uma fase de análise documental, que é, conforme BARDIN (1994 p. 45) “*uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência*”, ou seja, análise documental é um método de efetuar a exploração total e objetiva dos dados informativos, para compor, com eles, um quadro esclarecedor dos momentos financeiros das IESCG, individualmente, que causaram os desequilíbrios nessa área. O objetivo dessa fase foi armazenar dados, expressos nos documentos financeiros de tal forma que se concentrasse o máximo de informações, no aspecto quantitativo, com o máximo de pertinência que representa o aspecto qualitativo da análise de conteúdo. Logo, essa análise documental foi uma fase preliminar da constituição do conjunto de dados que balizaram as interpretações finais.

Esses elementos documentais, acrescidos dos resultados dos dados obtidos através do questionário, resultaram nas “repercussões financeiras para 1999”.

Com a interpretação dos dados documentais, pode-se analisar a realidade financeira atual chegando-se a uma “média final dos resultados dos dados das IESCG”. Criou-se, então possibilidade concreta de elaborar um mapa descritivo dos

“fatores indicativos do desequilíbrio financeiro”. Isto, finalmente, deu subsídios confiáveis, porque cientificamente buscados, às sugestões e proposições adequadas a cada situação ou adaptáveis a todas as situações.

Em suma, a pré-análise (anexo 2) foi um recurso que permitiu uma análise o mais real possível sobre o que se colheu tanto de dados instrumentais (respostas ao questionário do anexo 1), quanto sobre a documentação fornecida pelas IESCG. A análise foi elaborada, no Capítulo V, sob o título Fatores de Desequilíbrio Financeiro nas Instituições de Ensino Superior: uma análise das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul.

V FATORES DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR: uma análise das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul

5.1 Resultados da pesquisa e análise de conteúdo

Este capítulo é dedicado à apresentação dos resultados obtidos na coleta de dados, tanto a nível de documentação, quanto à nível de entrevistas gravadas e respostas dadas às questões constantes no instrumento (questionário). Com estes resultados, faz-se, aqui, a análise do conteúdo, conforme a base metodológica aplicada ao estudo.

5.1.1 Perfil das universidades comunitárias gaúchas

Existem no Rio Grande do Sul quarenta e duas (42) instituições de ensino superior. Destas, dezesseis (16) são universidades: quatro (4) federais, oito (8) comunitárias, sendo que uma delas está organizada como Federação e quatro (4) privadas. As demais instituições são faculdades e centros de caráter privado. Este estudo está voltado à análise das instituições comunitárias, as quais são apresentadas, neste capítulo, objetivando desenhar um perfil das mesmas.

As IESCG representam uma verdadeira rede de Ciência e Tecnologia que abrange, estrategicamente, quase todos os Municípios do interior do Estado. Some-se a isto que, por seu caráter comunitário, todas elas agem em estreita integração com suas regiões, sem finalidade lucrativa, ou seja: sem serem estatais, prestam, um serviço público ao Estado.

A Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, alcança os municípios, vinculados aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste. Estes municípios somados, representam uma área de 14.469,17 km².

Mantida pela FIDENE - Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado, a UNIJUÍ está distribuída em quatro Campi (Ijuí, Santa Rosa, Panambi e Três Passos) e um Núcleo (Santo Augusto). Conta com professores com graduação, especialistas, mestres, doutores, mestrands e doutorandos, reúne mais de 10.000 alunos em vários cursos de graduação e de pós-graduação. Atua, também com uma escola de ensino fundamental e médio, que tem a FIDENE como mantenedora.

A Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ coordena, tecnicamente, a área de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto Jacuí, que englobando os municípios da região. Possui além do campus sede, os núcleos de Tapera e Salto do Jacuí. Conta com mais de 3.000 alunos matriculados nos cursos de graduação que oferece. Seu quadro docente é composto por professores graduação e pós-graduados (mestres e doutores).

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, é uma Instituição concebida por constituição como multicampi. Está sediada nos campi de Erechim, Frederico Westphalen, Santo Ângelo e Santiago, possuindo duas extensões: Cerro Largo e São Luiz Gonzaga. Com mais de 10.000 alunos, nos vários

cursos de graduação, pós-graduação, ensino fundamental e ensino médio, a URI envolve professores atuando no ensino superior e no ensino fundamental e médio.

A Universidade de Santa Cruz - UNISC, tem relação com os municípios, situados nos vales do Rio Pardo, do Jacuí e do Taquari. Conta com mais de 6.000 alunos matriculados nos seus diversos cursos de graduação e pós-graduação. Mantém, ainda, uma Escola de ensino fundamental e médio, com cerca de 400 alunos. Atualmente, tem professores qualificados em todas as áreas ligadas à Instituição.

A Universidade da Região da Campanha - URCAMP está situada em Bagé, englobando a microrregião da campanha gaúcha, fronteira sudoeste Brasil/Uruguai. Geograficamente, a Universidade estende sua influência sobre uma área de 484.112 km². Possui mais quatro Campi, nas cidades de Santana do Livramento, São Gabriel, Dom Pedrito e Caçapava do Sul. Atualmente mais 600 professores lecionam na Instituição para cerca de 7.000 alunos matriculados nos cursos de graduação e pós-graduação. Sua rede de ensino conta com escolas de ensino fundamental e médio.

A Universidade Católica de Pelotas - UCPEL desenvolve suas atividades em quatro Campi: três na cidade de Pelotas, incluindo os Campi I e II, onde está a maior parte de sua estrutura, outro destinado ao funcionamento do Hospital Universitário; e um localizado próximo à Lagoa dos Patos - Balneário Santo Antônio, na Praia do Laranjal, além dos cursos em municípios da região. A UCPEL conta com 5.000 alunos nos cursos de graduação e pós-graduação, com o número cabível de professores para atender a instituição.

A Universidade de Caxias do Sul - UCS situa-se na região Nordeste do Estado e, a partir de sua recente regionalização, abrange todos os municípios da região, atingindo uma área física de 25.759 km². Distribui suas atividades em três Campi - Caxias do Sul, Vacaria e a Região dos Vinhedos, em Bento Gonçalves - e quatro Núcleos, situados em Canela, Farroupilha, Nova Prata e Guaporé. A UCS

reúne, no momento, mais de 10.000 alunos entre seus diversos cursos de graduação e de pós-graduação (especialização), mestrados e doutorados. Possui aproximadamente 1.000 professores, com aproximadamente 1/3 deles fazendo cursos de pós-graduação, na instituição, no país e no exterior.

A Federação de Estabelecimentos de Ensino Superior em Novo Hamburgo - FEEVALE, conta cerca de 3.000 alunos, que freqüentam seus cursos de graduação e pós-graduação. Possui em seu quadro de docentes professores especializados, distribuídos em dois Campi. Na relação com a comunidade, engloba os municípios, do Vale do Sinos e regiões habitadas por descendentes italianos e alemães.

A Universidade de Passo Fundo - UPF engloba atualmente, uma região de diversos municípios com influência direta e/ou indireta, o que exige a distribuição das atividades, em 1 Campus sede e 2 campi em Passo Fundo, e engloba mais 5 Campi em outros municípios, como: Palmeira das Missões, Soledade, Carazinho, Lagoa Vermelha e Casca. Possui atualmente mais de 10.000 alunos matriculados, distribuídos em cursos de graduação, pós-graduação (especialização e mestrado) e Escola de Ensino Fundamental. Possui aproximadamente 1.000 professores, com um grande número deles realizando cursos de mestrado e doutorado na instituição, no país e no exterior.

O Quadro 5.1, utilizando códigos como cognome das IESCG, apresenta um resumo do perfil das IESCG, distribuindo o número de professores e o número de alunos de cada uma das instituições. A soma do número de docentes das 9 IESCG perfaz um total de 5.488 professores. A soma do número de alunos das 9 IESCG totaliza 80.067 discentes.

Quadro 5.1 Perfil das Universidades Comunitárias Gaúchas

Cognome	Nº Professores	Nº alunos	Nº Funcionários
UNIF	608	10.750	598
UNIC	388	3.972	268
UNIA	562	10.457	304
UNIB	380	7.350	404
UNIH	674	7.300	283
UNIG	515	7.000	333
UNIE	1.020	18.793	677
UNII	370	3.000	183
UNID	941	13.047	748
Total	5.488	80.067	3.799

Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo quadro 5.1 pode-se verificar que a UNIE é a universidade comunitária do Rio Grande do Sul, que detém maior número de alunos (18.793), seguida pela UNID (13.047), UNIF (10.750), UNIA (10.467), UNIB (7.350), UNIH (7.300), UNIG (5.388), UNIC (3.972), UNII (3.000). O número de professores dessas universidades apresenta a seguinte distribuição: UNIE 1.020 docentes, UNID 941, UNIH (674), UNIF (608), UNIA (562), UNIG (545), UNIB (380), UNIC (388) e a UNII com 370 discentes. São portanto, 80.067 estudantes nas IESCG e 5.488 professores. Estão totalizados aí, todo o corpo discente, incluindo-se o ensino fundamental, médio e superior, este último subdividido em cursos de pós-graduação, mestrados e doutorados.

5.2 Resultados da pesquisa

Conforme já foi detalhado na metodologia, o trabalho com os resultados desta pesquisa foi baseado em BARDIN (1994), seguindo, portanto, três etapas essenciais: a pré-análise, a exploração do material e a análise. A pré-análise encontra-se no anexo 2, assim como a exploração do material documental.

5.2.1 Análise categorial

Inicia-se aqui um procedimento de análise categorial sobre o conteúdo factual, como são consideradas as falas e as respostas ao questionário, por estas terem sido expressas por indivíduos, com caráter e condição de compromisso diante das informações prestadas, estando, naquele momento, em situação de responsável pela legitimidade e pela isenção dos dados ofertados para comporem esta pesquisa.

5.2.1.1 – As Instituições de Ensino Superior Comunitárias Gaúchas no cenário do Rio Grande do Sul: sua localização, estrutura, sistemas de gestão e controle, independência e autonomia

a) Abrangência geográfica, espaço físico, nº de cursos, corpo funcional e corpo discente

Segundos os dados levantados, no Rio Grande do Sul há quarenta e duas instituições de ensino superior. Nove dessas instituições são consideradas comunitárias, pela legislação federal, porque suas mantenedoras não estão subordinadas a nenhum interesse empresarial de pessoas físicas ou grupos de interesse lucrativo, tendo, portanto, unicamente objetivos sociais.

As IESCG prestam um serviço comunitário, através de uma ampla e qualificada estrutura física, humana e instrumental, para a utilização de um número expressivo, frente à realidade nacional, de estudantes que buscam ali uma formação

profissional que os prepare para o mercado de trabalho com suficientes conhecimentos e, através dos estágios e iniciação científica, adquiram a prática necessária para exercer as tarefas profissionais, nas suas regiões e até mesmo atravessando fronteiras.

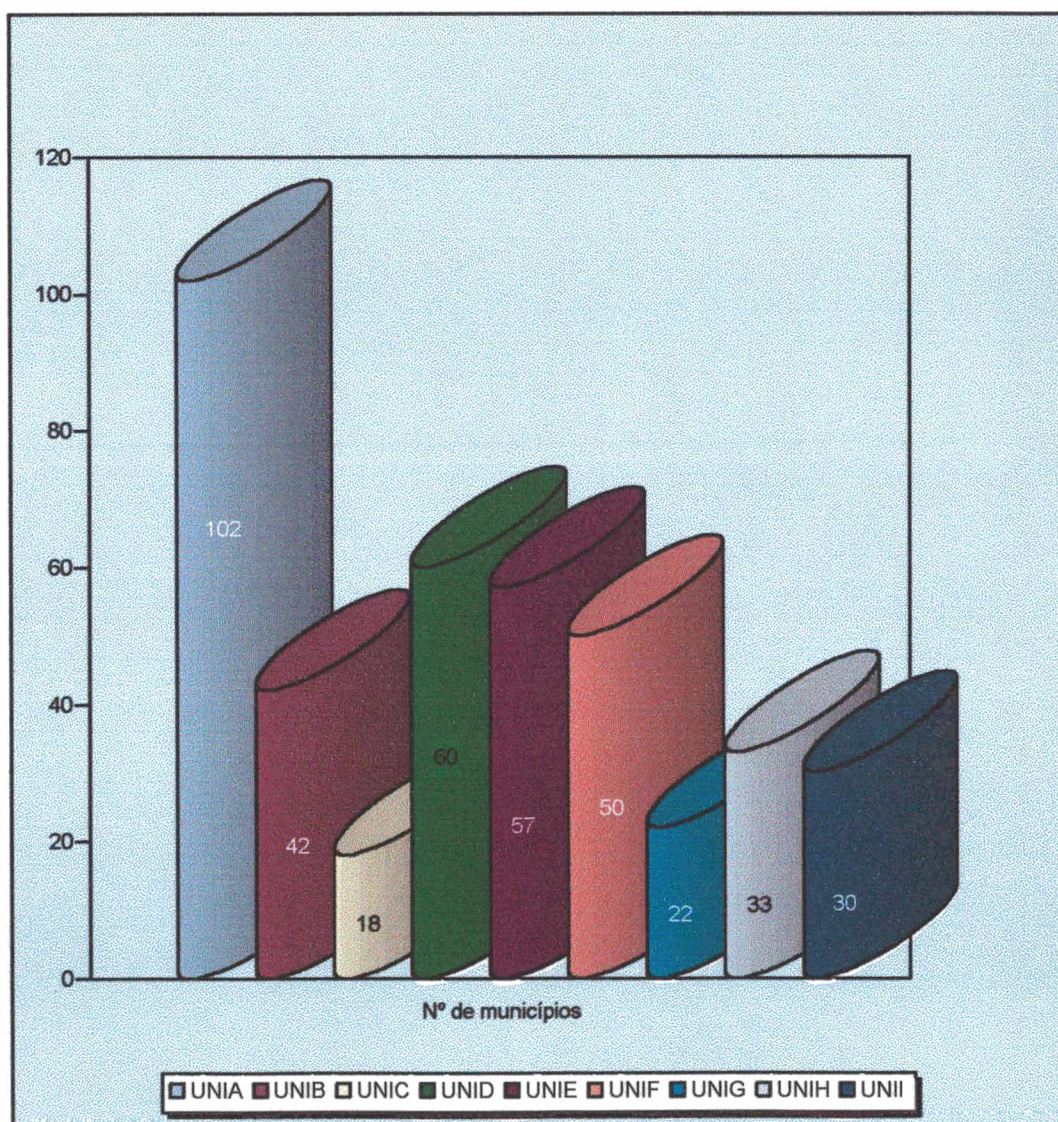


FIGURA 5.1 – Abrangência geográfica das IESCG

Fonte: IESCG.

Observando-se as figuras 5.1 e 5.2 vê-se, que a UNIF, UNIC, UNIA, UNIB, UNIH, UNIG, UNIE, UNII e a UNID, têm, sob sua influência direta e/ou indireta, no Estado, aproximadamente, 398 municípios. Como existem 467 municípios no Estado, a representação das IESCG abrange 85% deles. Por esse dado, pode-se verificar a importância dessas instituições no contexto gaúcho.

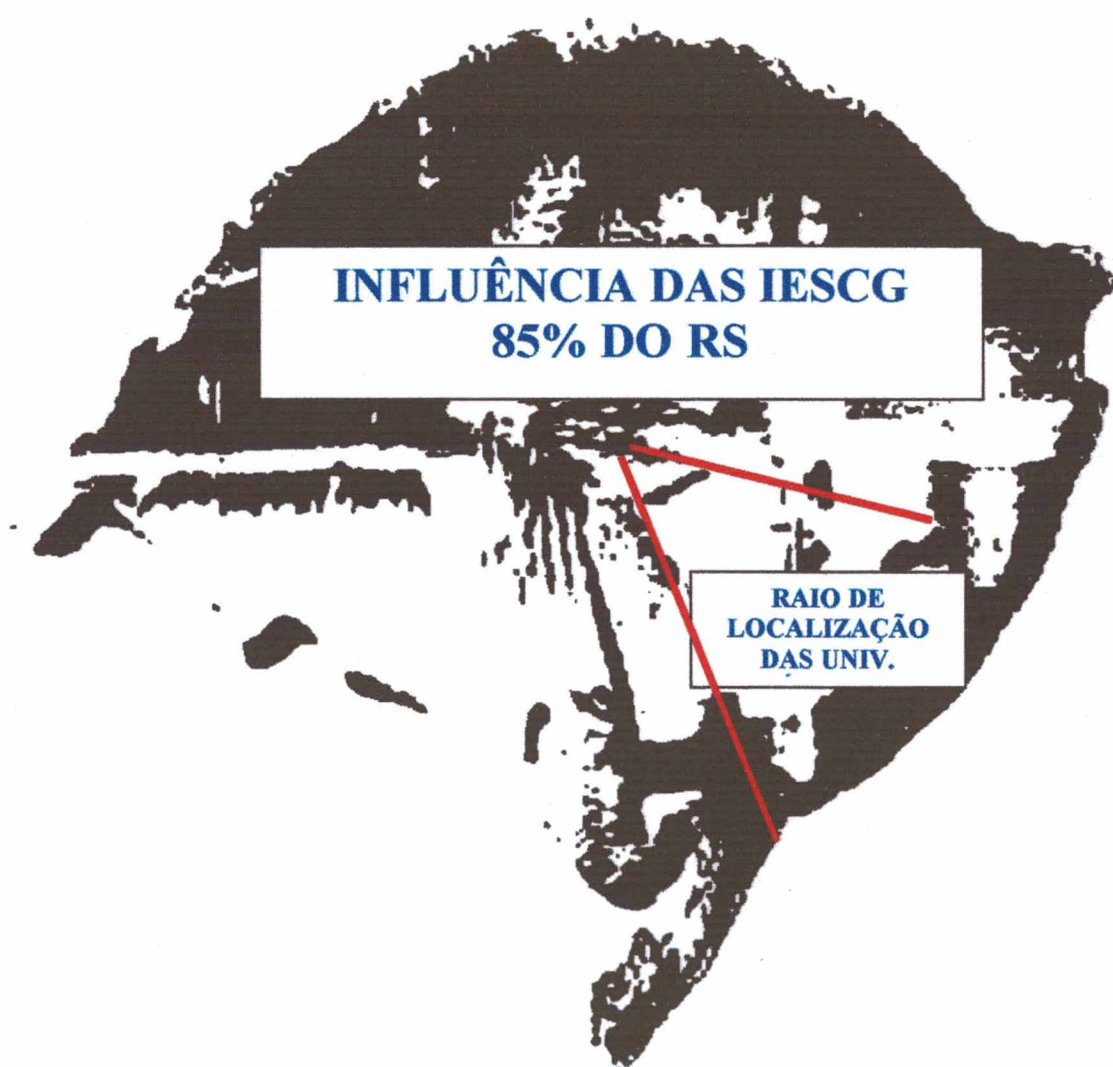


FIGURA 5.2 – Área de influência das IESCG (%)

Fonte: Dados da pesquisa.

Em termos de área física, o conjunto de IESCG, administram uma área construída de 447.658 m². Isto significa uma aplicação de R\$205.569.030,20, se calculado sob um CUB, de R\$459,21.¹ Trata-se, portanto, de um patrimônio considerável, construído com os esforços das comunidades às quais estão as IESCG inseridas.

Viu-se, no quadro 5.1 (perfil das universidades comunitárias gaúchas), que as IESCG ocupam uma mão-de-obra de 9.287 trabalhadores, sendo 5.488 professores e 3.799 funcionários das mais diversas especificidades que sustentam os serviços das instituições, sendo, a principal, o atendimento aos seus 80.067 alunos. Segundo dados de ROSSATO e MAGDALENA (1995), o total de estudantes universitários no Rio Grande do Sul gira em torno de 140.000, isto leva a dizer que 57,19% deles se concentra nas nove IESCG estudadas neste trabalho, sendo, portanto, mais da metade do total de alunos do estado.

O corpo docente dessa mega-estrutura, compõe-se de 5.488 professores, cuja distribuição, em termos de titulação, está em: graduados, especialistas, mestres e doutores, além de aproximadamente 1/3 deles estar freqüentando cursos de mestrado e doutorado.

Com esse número de professores, que como se observa em grande parte estão em cursos de mestrado e doutorado, é que as IESCG sustentam a qualidade de ensino a que se propõe, nas mais variadas áreas do conhecimento.

Com a instituição de parcerias privadas e estatais, muitas das IESCG são hoje referenciais de pólos tecnológicos e também por isso, vêm aperfeiçoando os seus quadros docentes. Isto tem proporcionado uma maior quantidade de pesquisas e desenvolvimento da extensão, assim como oferece ao aluno um potencial qualificado de professores.

¹ Jornal Correio do Povo. Indicadores, p. 12, 17.06.1999.

Quadro 5.2 - Distribuição do número de cursos nas IESCG

IESCG	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
UNIA	22	24	2	-
UNIB	25	20	2	-
UNIC	29	11	3	-
UNID	49	25	13	-
UNIE	30	32	20	3
UNIF	26	20	2	Projetando
UNIG	27	12	3	-
UNIH	33	5	s/informação	s/informação
UNII	26	3	s/informação	s/informação

Fonte: Comprovantes coletados e questionário da investigação.

O quadro 5.2 descreve o número de cursos de graduação, especialização, mestrados e doutorados que são patrocinados pelas IESCG. A quantidade de cursos de especialização (152), mestrados (45) mostra que as IESCG têm se preocupado em trazer para mais próximo das suas comunidades a oportunidade de ascensão a títulos antes conseguidos somente em grandes metrópoles. Pode-se dizer que essa preocupação se estende a doutorados, que ainda são poucos, porém já realidade na UNIE e com projeção para outras instituições.

Neste contexto, os dados analisados permitem afirmar que as IESCG gozam de uma importância inquestionável no desenvolvimento regional, bem como, vem cumprindo, pela sua expressividade no cenário gaúcho, o papel que deveria ser cumprido pelo estado.

b) Estrutura organizacional e tomada de decisão

Toda a empresa prescinde de uma organização estrutural com a finalidade de visualizar todas as suas partes e as funções que cada uma exerce. Conforme

NEWMAN (1991, p.248), *“A estrutura orgânica trata dos esquemas de organização geral de uma empresa. Enquanto, muitas vezes, um administrador pode tratar estreitamente dos problemas organizacionais como, digamos, departamentalização ou delegação, deve ele analisar, periodicamente, o conjunto de sua organização e verificar, se mediante alguma alteração poderão ser conseguidos resultados mais proveitosos.”* As IESCG são organizações estruturalmente organizadas segundo a visão de Newman, pois são departamentalizadas e administradas por colegiados que a analisam, periodicamente, os seus mecanismos de atuação.

Tomada de decisão, para STONER e FREEMAN (1997, p. 182) é o *“Processo de identificar um problema específico e selecionar uma linha de ação para resolvê-lo.”* Segundo o autor, em primeiro lugar, a tomada de decisão é ‘um processo’, por isso, é dinâmica e passa, mínimo que seja, por participações dos envolvidos na decisão. Diante das contribuições de todos, pode-se chegar a uma determinação sobre a ação que deve ser desencadeada para solucionar um problema.

Desse modo, identifica-se se as ações são centralizadas ou descentralizadas, pois se a proposta de solução dos problemas vierem de forma personalizada, caracteriza-se o centralismo, se, ao contrário, vier como resultado do debate, caracteriza-se como descentralizada, porque houve um momento de interatividade que mostrou um caminho, uma solução.

Nas IESCG a tomada de decisão está ligada diretamente à estrutura organizacional que, via de regra, divide-se em: órgão administrativo central (as reitorias); unidades de ensino; departamentos; laboratórios, cursos. Com respeito aos setores administrativos (financeiro, CPD, contabilidade, obras, por exemplo) estes ficam ligados à vice-reitoria, ou pró-reitoria administrativa. A maioria delas, hierarquicamente, têm, ainda, uma mantenedora, e os conselhos. Seria, como diz Stoner e Freeman, uma estrutura matricial, pois os indivíduos que nelas trabalham, *“têm na verdade dois chefes - isto é, estão sob autoridade dual. Uma das cadeias de comando é funcional ou divisional (...) A segunda (...) que apresenta a estrutura*

multidimensional” (p. 235). Esses “*dois chefes*” nominados pelos autores, estariam identificados no diretor da unidade, no plano funcional, e na reitoria, que situa o todo da universidade.

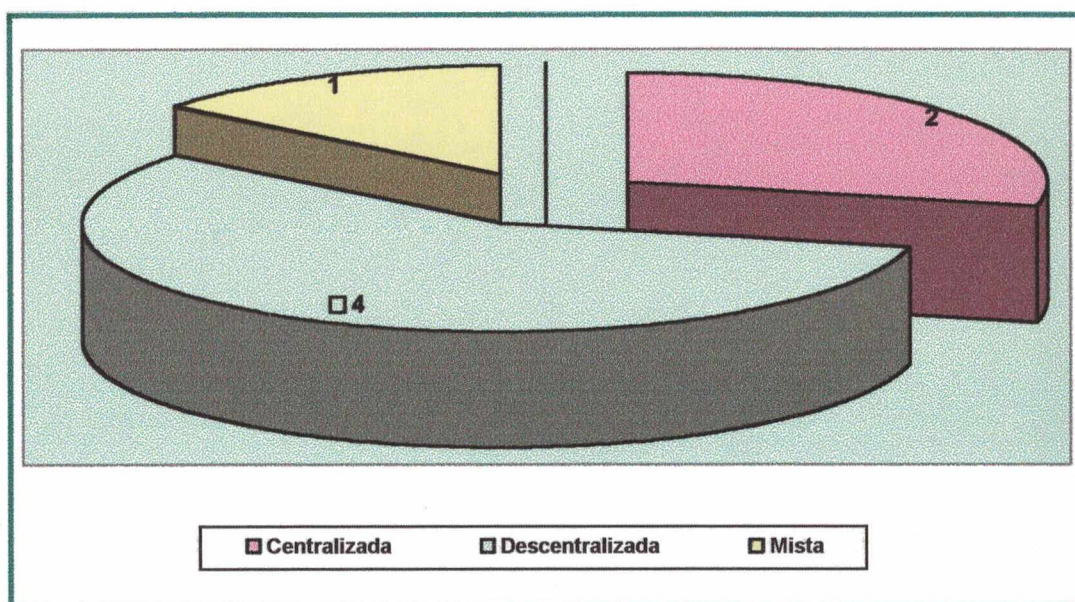


FIGURA 5.3 – TOMADA DE DECISÃO NAS IESCG
Fonte: Dados da Pesquisa.

A figura 5.3 distribui as IESCG conforme os seus procedimentos quanto à tomada de decisão, mostrando que a maioria considera-se descentralizada (4), centralizada (2) e mista (1). Observou-se, porém, que todas elas adotam processos decisórios que, mesmo com consultas às suas instâncias, acabam por tomar a decisão final de forma centralizada, mais exatamente nas equipes dirigentes, nas reitorias.

Conforme STONER e FREEMAN (1997, p. 267) “*A delegação de autoridade, por parte dos administradores e o projeto do trabalho nas organizações estão relacionados à descentralização de autoridade na organização. (...) Os conceitos de descentralização e de centralização referem-se ao grau em que a autoridade e a responsabilidade foram repassadas a níveis inferiores*

(descentralização) ou ao grau em que foram mantidas no topo da organização (centralização).” Em síntese: o meio termo não existe, portanto, as IESCG (UNIA e UNIE), embora caracterizando-se como um ‘misto’ na tomada de decisão, estão equivocadas, e, pela sistemática relatada, devem estar em determinados graus de descentralização, como afirma NEWMAN (1991).

“Tradicionalmente, a responsabilidade final pela tomada de decisão é dos administradores”, diz STONER e FREEMAN (1997, p. 194). Considerando essa afirmação, pode-se dizer que todas as IESCG, dependendo do grau de delegação que distribuem administrativamente, através das suas estruturas organizacionais, têm as decisões finais concentradas em instâncias superiores, portanto, evidenciam-se, na maioria, como centralizadas. No entanto, cabe dizer, que os graus de descentralização, embutidos nas falas dos entrevistados, se encontram efetivamente mais altos na realização do planejamento. Ali sim, as unidades, os setores, os departamentos, etc. têm maior poder de decisão, uma vez que trabalham com as suas especificidades. Isso, porém, não indica uma plena descentralização, pois a execução do planejado é dependente de decisão final que não é prerrogativa de quem planejou, mas de quem detém o poder institucional, que no caso são as reitorias.

c) Estrutura organizacional: sistemas de orçamento, sistemas de custeio

Em todas as IESCG o setor de orçamento está implantado representando o planejamento das instituições com respeito aos seus gastos, e/ou despesas e investimentos, revelando-se como esteio da administração. Conforme NEWMAN (1991, p. 400), “Uma das principais dificuldades do emprego de orçamentos para fins de controle é a possibilidade de as condições operacionais diferirem daquelas adotadas em sua elaboração.” As palavras de Newman cabem exatamente ao que foi dito pelo informante da UNIC, segundo qual “o orçamento não é respeitado, assim como deveria. Dependendo da dinâmica, às vezes é alterado para maior ou para menor.” Ou, como disse a UNIB, “a previsão orçamentária, à medida que ocorrem as realizações, e por conseguinte sua comparação com os valores previstos, sofre

correções”, ou ainda, “*é referencial de execução da universidade*” como disse a UNIA. Por esse motivo, o orçamento das IESCG é flexível, adaptando-se à variações “*atribuível às modificações das condições operacionais*” (NEWMAN, 1991, p. 400).

Todas as IESCG, exceto a UNIG, oportunizam a participação das unidades na elaboração do orçamento, significando que há um processo coletivo que, como dizem STONER e FREEMAN (1997), tem o fim de “*estabelecer objetivos e as linhas de ação adequadas para alcançá-los.*” Na UNIG “*ele não é elaborado pelo diretor da unidade, o ideal seria que cada chefe de unidade fizesse seu orçamento.*”

Além das unidades, foram referidos como participantes da elaboração do orçamento: centros de custos administrativos; pró-reitores; os campi elaboram os seus projetos de orçamento. Vale observar, que na UNIB o orçamento tem apreciação em uma assembléia, o que lhe dá forte legitimidade, e que na UNIE “*alguns cálculos finais são específicos da pró-reitoria de finanças*”, ficando, portanto, com o seu fechamento afeto ao poder desse setor.

Em todas as IESCG o sistema orçamentário encontra-se implantado, representando uma ferramenta útil ao processo administrativo-financeiro das instituições. Destaca-se, que alguns sistemas estão interligados com a contabilidade, outros não, isso, porém, não significa que a instituição deixe de ter um controle que permite visualizar as operações orçamentárias, quer sejam as previsões, como as realizações orçamentárias.

É no orçamento que estão objetivadas as metas que uma empresa pretende alcançar. O orçamento é formado por uma cadeia de necessidades definidas mediante técnicas aplicadas adequadamente, como o planejamento e a programação (SANVICENTE, 1995). Segundo Lima (apud NASCIMENTO, 1997, p. 47), o orçamento “*consubstancia-se na definição dos objetivos a serem atingidos através da execução do orçamento, vinculando-o ao cumprimento de determinados resultados expressos em termos físicos e financeiros.*” Por todas estas considerações,

comprova-se que na gestão administrativa, o orçamento configura-se como uma ferramenta indispensável na função empresarial. Entre as intervenções dos informantes evidenciou-se esse pensamento, quando dizem: *“o orçamento é peça chave para qualquer decisão de execução orçamentaria”* (UNIF); respondeu que o orçamento é utilizado como ferramenta de gestão na tomada de decisão. *“É sobre o orçamento que pautamos, que dirigimos todo o comportamento da ação administrativa da universidade durante o ano”* (UNIA).

Nas IESCG, essa visão é bem aceita, conforme foi verificado nas respostas dos entrevistados. Porém, há um diferencial na resposta dada pela UNIG, quando seu informante apresenta duas posições: no questionário marcou ‘não’, afirmando que nessa instituição, o orçamento não é utilizado como ferramenta de gestão na tomada de decisão. Por outro lado, em sua fala, disse *“em parte”*, esclarecendo que *“ele nos é muito útil, principalmente quando se visualiza o início do exercício.”* Portanto, na UNIG, o orçamento é utilizado como ferramenta de gestão.

Conforme abordou-se no Capítulo III, há elementos determinantes no orçamento, como o planejamento, a coordenação e o controle administrativos (MOREIRA, 1992). Dependendo do tipo de orçamento adotado (econômico ou financeiro), permanecem esses determinantes, observadas as especificidades de cada um. Na maioria das IESCG são utilizados os dois tipos de orçamento, geralmente, um complementando funções do outro, como se observou nas respostas: *“diria que é uma mescla dos dois”* (UNIE); *“O oficial da universidade é o econômico, mas nós sempre fazemos também um orçamento financeiro para saber o que é preciso de dinheiro”* (UNIG); UNIF *“os dois, econômico e financeiro, mas principalmente financeiro”*; UNIA *“Temos um misto de financeiro e econômico”*; UNID *“envolve ambos, o econômico e o financeiro.”* Na UNIC e na UNIB é adotado o orçamento do tipo econômico.

Evidencia-se que o orçamento, quer seja econômico, quer seja financeiro, está inseridos nas IESCG, desempenhando um papel como ferramenta de gestão, no aspecto administrativo-financeiro.

Pode-se dizer, que o orçamento econômico visa a mensuração da atividade operacional da instituição (IUDÍCIBUS, 1995), enquanto que o orçamento financeiro atua como controlador dos fluxos de entradas e de saídas, bem como o balizador das despesas (WELSCH, 1993). Viu-se que as IESCG utilizam tanto o orçamento econômico, quanto o financeiro, muitas vezes, os dois. Além da função de doutrinador dos gastos e investimentos, outras funções são atribuídas ao orçamento, como: visualizar o planejamento global; papel gerencial da organização; regrador dos gastos com base na efetivação da receita; instrumento de previsão e de análise. Dessa forma, o papel desempenhado pelo orçamento nas IESCG cumpre os trâmites junto aos colegiados e/ou fixação dos valores a serem praticados nas mensalidades. Essas atribuições dadas ao orçamento, mostram a sua importância, como diz NEWMAN (1991, p. 904): *“Os orçamentos constituem um eficaz recurso de controle porque servem como padrões amplos e globais. (...) A dificuldade principal do emprego de orçamentos para efeitos de controle, reside em serem eles formulados para um período futuro e as condições de operação podem alterar-se substancialmente antes que se processe a atividade programada.”* Porém, para isso existe a flexibilidade que permite buscar soluções alternativas sem que seja prejudicado o plano global.

No item anterior, as IESCG apontaram várias funções para o orçamento. Via de regra, nas empresas há um setor, como há nas instituições estudadas, especializado em questões orçamentárias - o setor de orçamento -. As funções desse setor são as de controlar a previsão orçamentária, bem como a de ordenar os gastos e investimentos. Nesse enfoque, participar da efetivação da liberação de valores, é inerente ao setor de orçamento. No entanto, a relação do setor de orçamento das IESCG, com a liberação de valores é vista de forma diferenciada. Das instituições focalizadas neste trabalho, (1) uma adota esse comportamento, as demais não. Estas entendem, que a liberação de recursos está afeta a instâncias superiores.

Como foi visto no Capítulo III, há vários sistemas de custeio, entre estes o ‘sistema de custeio por absorção’, o ‘sistema de custeio direto’ e o ‘sistema de custeio por atividades - ABC’. Os sistemas de custeio, conforme MARTINS (1996, p. 22), *“tem duas funções relevantes: no auxílio ao controle e na ajuda às tomadas de decisões. No que diz respeito ao controle, sua mais importante missão é fornecer dados para o estabelecimento de padrões, orçamentos e outras formas de previsão e, num estágio imediatamente seguinte, acompanhar o efetivamente acontecido para comparação com os valores anteriormente definidos. No que tange à decisão (...) consiste na alimentação de informações sobre valores relevantes que dizem respeito às conseqüências de curto e longo prazo sobre medidas de corte de produtos, fixação de preços de vendas, opção de compra ou fabricação, etc.”*

Por estas razões é importante que as empresas adotem um sistema de custeio, cuja utilidade é percebida na facilitação do controle e no fluxo de informações para as tomadas de decisões.

Percebeu-se, nos resultados desta pesquisa, que a maioria das IESCG têm um sistema de custeio implantado. Apenas duas instituições ainda não dispõe de tal ferramenta. Evidenciou-se que o tipo de sistema de custeio adotado pela maioria é o ‘por absorção’. Na UNIC está implantado há 4 anos; na UNIE está implantado o sistema de custeio por absorção, porém fazem uma ressalva: *“Nós não temos ainda sistema de custeio “puro” implantado, estamos pensando no sistema por absorção ou direto.”* Mais adiante, dizem que: *“A idéia é nós trabalharmos mais no ABC”*. Logo, não há, ainda uma definição sobre qual sistema seguir. A UNIG, há mais de 4 anos trabalha com o sistema tipo absorção. A UNIF utiliza o sistema por absorção há mais de 10 anos. A UNID optou pelo sistema de custeio do tipo absorção há 3 anos. A UNIB e UNIA não dispõem de nenhum tipo de sistema de custeio implantado.

Quanto à satisfação das necessidades de informação, através do sistema de custeio, nas IESCG, pode-se afirmar que a UNIB e a UNIA, por não ter sistema de custeio implantado, não comentaram esse assunto. Nas demais instituições o sistema

de custeio implantado satisfaz as suas necessidades. Considere-se, porém, que uma instituição, a UNIE está parcialmente satisfeita, em função de que ainda estuda alterações no atual sistema adotado.

Com respeito à utilização do sistema de custeio para a apuração do custo-aluno, encontrou-se uma divergência de opiniões entre os entrevistados. A maioria não utiliza essa ferramenta para determinar o custo-aluno. Uma instituição, a UNIC, que a utiliza, diz que dela retira o cálculo do que o aluno traz de receita e o que este aluno consome.

Também há uma divergência de opinião sobre a utilização do sistema de custeio como ferramenta na fixação dos preços. Na realidade, nem todas pensam da mesma forma porque suas sistemáticas também são diferenciadas, como já foi visto nos itens anteriores.

Das instituições focalizadas, 4 utilizam o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação de seus preços, 1 não o utiliza e duas não dispõem de sistema de custeio implantado.

Como técnica de registro dos custos e como ferramenta indispensável na gestão administrativo-financeira, a utilização do sistema de custeio, nas IESCG é vista como importante e necessária, como diz a UNIC, a UNIE, a UNIG, a UNIF, UNID onde serve para fins gerenciais. Por outro lado, a UNIB e a UNIA não utilizam o sistema de custeio.

Como se vê são duas posições diferentes em dois grupos de IESCG. As que utilizam o sistema de custeio e estão satisfeitas com essa ferramenta que lhe dá respostas no tocante à mensuração de seus custos, e as que não consideram necessário ao desempenho de suas atividades, tendo, portanto, outras formas de gestão que não exige o sistema de custeio.

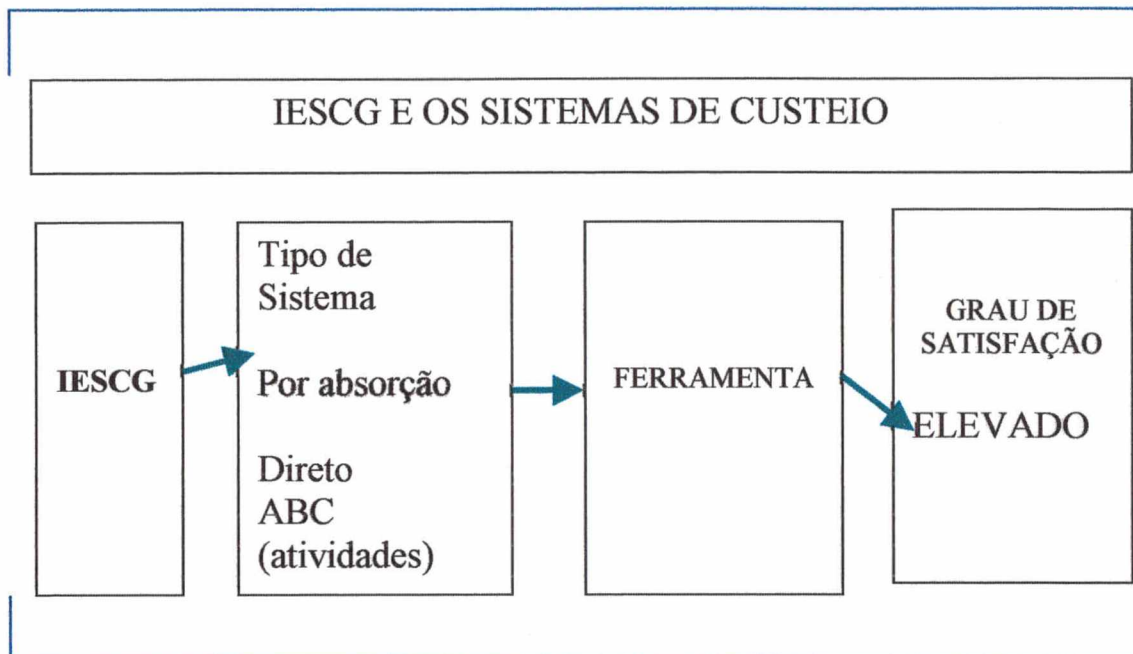


FIGURA 5.4 – Tipo de sistema de custeio preferido pelas IESCG

Fonte: Dados da pesquisa.

A figura 5.4 resume o tipo de sistema de custeio, a utilização e o grau de satisfação das IESCG. As respostas aos questionários aplicados apontaram que o sistema de custeio ‘por absorção’ tem a preferência da maioria das instituições e que estas estão satisfeitas em usá-lo como ferramenta de gestão.

Sob este particular, NAKAGAWA (1990) salienta que os sistemas de custeio tradicionais já não estão mais sendo eficientes nem eficazes, porque os custos de atividades de suporte são contaminadores dos custos das atividades produtivas. Essa mesma afirmação é vista por BEUREN (1998), que cita quatro problemas: fixação de preços sem base real; fixação de preços de forma menos eficiente; utilização de rateios; utilização do custo médio (Cap. III, p. 55-56). Do mesmo modo, isto é visto por Ostrenga (Cap. III, p. 53), que sugere um repensar as organizações, de modo a alterar essa visão vertical, departamentalizada, onde os custos são acumulados, através de rateios. Entretanto, as IESCG continuam adotando

esse tipo de sistema de custeio, localizando-se, assim, uma das facetas que pode estar atuando como elemento complicador no gerenciamento das instituições. O conjunto dessas evidências, sugere, portanto, a necessidade de um sistema de custeio de enfoque sistemático, que venha auxiliar positivamente nas transformações necessárias tanto para a mudança de comportamento, como na mudança de gerenciamento das IESCG.

Informações complementares, fornecidas pelas IESCG, indicam, também, que o rateio procura assegurar uma divisão proporcional por uma base conhecida, da mesma forma como diz DUTRA (1995, p. 341) *“Rateio é uma divisão proporcional por uma base que tenha dados conhecidos em cada uma das funções em que se deseja apurar custos. Tal base deve constituir-se de dados que guardem estreita correlação com o custo, ou seja, o custo ocorre em condições semelhantes aos dados da base.”* Sob esse enfoque, pode-se dizer que o rateio utilizado nas IESCG é uma forma de arbitramento de alocação dos custos indiretos, por unidade produtiva. A rigor, nessas instituições esse sistema é utilizado, grosso modo, para a alocação das despesas indiretas no custo do produto ou serviço. Para Dutra *“É através dos rateios que se consegue alocar as parcelas dos custos indiretos aos diferentes produtos ou às diferentes funções de acumulação de custos, quer eles sejam fixos ou variáveis”* (p. 342).

Nas instituições pesquisadas encontrou-se diversificados critérios de rateio como: número de alunos, volume de créditos, percentual da folha de pagamento, metragem do ambiente utilizado (energia, manutenção, água); em função do custo direto; receitas, índice de professores e tempo integral; no custo com pessoal, média do número de alunos do semestre, média de alunos dos cursos, percentual de utilização dos laboratórios. Evidencia-se as mais variadas formas de rateio, porém, constata-se, nas IESCG, como mencionado anteriormente, uma forma arbitrária de alocação de custos, que nem sempre representa a maneira mais justa e real. A maneira mais justa e real de alocação de custos deveria ser, mediante estas

considerações, repensadas sob um enfoque avançado e sistemático, que coadune critérios (já existentes ou outros), porém sob uma nova visão gerencial de custos.

d) Fontes e aplicações de recursos

O balanço patrimonial é a demonstração contábil que tem por fim mostrar a composição do patrimônio de uma organização, em um determinado momento. É composto de ativos e passivos. O ativo compreende a aplicação dos recursos, já o passivo, demonstra as origens ou fontes desses recursos. Neste contexto, as origens são compostas de recursos próprios e de recursos de terceiros. Os recursos próprios compreendem o patrimônio líquido e o resultado do exercício futuro, já os recursos de terceiros são representados pelas obrigações, que poderão ser de curto e longo prazo. Assim sendo, pode-se dizer, que a estrutura de capitais de uma organização está disposta por:

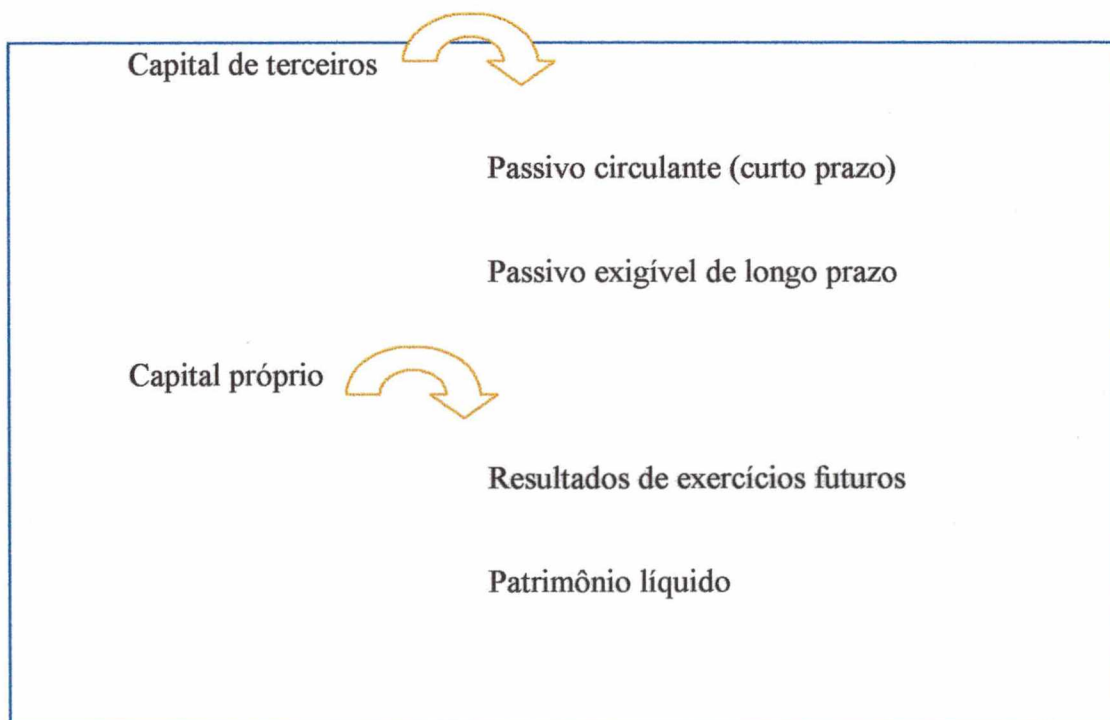


FIGURA 5.5 - Origem dos recursos

Fonte: Elaboração do autor.

Embora as instituições de ensino superior comunitárias, entendidas, por lei, como instituições diferenciadas das universidades empresariais (Cap. III, p. 27), têm seus recursos originados conforme a figura 5.5, em capital de terceiros e capital próprio, conforme o princípio universal da composição do patrimônio.

Quadro 5.3 - Fontes de recursos das IESCG

IESCG	Recursos próprios	Recursos de terceiros
UNIA	90%	10%
UNIB	92%	8%
UNIC	40%	60%
UNID	75%	25%
UNIE	86%	14%
UNIF	79,18	20,82%
UNIG	85%	15%
UNIH	s/informação	s/informação
UNII	s/informação	s/informação

Fonte: Comprovantes coletados e questionário da investigação.

O quadro 5.3 mostra que os recursos de terceiros, fornecidos pelas instituições contabilizam apenas seus compromissos com instituições financeiras. Portanto, deve-se considerar que os recursos de terceiros, expostos nesta tabela não representam outros compromissos como com fornecedores, por exemplo. Logo, os recursos próprios, ali visíveis, não representam a realidade das instituições, não podem ser parâmetros exatos para cálculos ou comparações. A função desta tabela é tão somente ilustrativa da definição dos tipos de recursos que compõe uma organização.

O comprometimento financeiro das IESCG, expostos no quadro 5.3, considerando o que já foi observado, na UNIC está em 40%, na UNIB, 15%, na UNIF, 20,82%. Cabe algumas explicações especiais nos seguintes casos: a UNIE, na

verdade tem uma expectativa de comprometimento financeiro de longo prazo, junto ao BNDES de 14%, está o momento desta redação isso não estava concretizado; A UNIG, que apresenta no quadro 15%, complementa a informação dizendo que seu comprometimento com capital de terceiros é 50%, fugindo, portanto, do que foi observado ao pé da tabela, pois, segundo o informante, *“em relação a todo passivo, o patrimônio líquido é responsável próximo a 50% das origens.”* Para a UNID, pode-se fazer o mesmo raciocínio feito com relação à UNIG, apontando como seu comprometimento com terceiros, o percentual de 25%, sendo o comprometimento financeiro de 22%, segundo as informações obtidas, através dos instrumentos de coleta de dados.

O quadro 5.3 e as considerações feitas sobre as fontes de recursos giraram em torno de questões conceituais e relacionadas aos dados informados sobre a divisão entre recursos próprios e recursos de terceiros, utilizados pelas instituições. Vale ressaltar, que os informantes referiram-se, também, ao modo como entendem a localização desses recursos. Sem entrar no mérito do que é, ou deveria estar, em uma ou outra divisão (próprios/terceiros), as IESCG revelaram sobre suas fontes de recursos: 84,44% em mensalidades e 15,56% em convênios, prestação de serviço e outros não nominados. Além da origem dos recursos, cabe comentar a mais variadas formas de aplicações nos valores ativos que são utilizados para a manutenção das atividades das IESCG, considerando, inclusive a sua estrutura patrimonial.

A estrutura patrimonial de uma empresa é composta de origens e aplicações de recursos, representados pelos valores ativos e passivos. O ativo compreende as aplicações, que poderão ser em bens e direitos de propriedade da empresa capazes de satisfazer uma necessidade e suscetível de avaliação econômica. Segundo IUDÍCIBUS (1991, p. 52), *“Ativo são todos os bens e direitos de propriedade da empresa, que são avaliáveis em dinheiro e que representam benefícios presentes ou futuros para a empresa.”* O autor exemplifica o que é ‘bens’, citando *“máquinas, terrenos, estoques, dinheiro, ferramenta, veículos, instalações, etc.”* Direitos, para

ele são “*contas a receber, duplicatas a receber, ações, depósitos em contas bancárias, títulos de crédito, etc.*”

Entre as instituições, encontrou-se uma descrição das suas aplicações concernentes a uma média de 7,8% no corpo docente e 18,45% no imobilizado. Somente uma IESCG citou o financiamento aos alunos (ativo circulante) (50%) e uma apontou 2,72% fundo de pesquisa e reserva de contingência

Considerando as Normas Brasileiras de Contabilidade, o ativo compreende a aplicação dos recursos em valores circulantes, realizáveis a longo prazo e permanentes. A descrição anterior evidencia que nas IESCG a maior concentração de aplicações é feita no ativo permanente, ou seja, em valores que compõe o imobilizado e o diferido.

Evidencia-se, neste particular, a expansão física das IESCG, no entanto, tais investimentos atuaram, nos anos 90, como um dos alavancadores dos desequilíbrios financeiros, ocasionando, assim, uma diminuição acentuada na capacidade de pagamento das instituições. Tais investimentos, quando decididos implicam em valores de grande soma, cujo retorno ocorre em períodos longos e de forma lenta.

e) Grau de independência financeira

Define-se o grau de independência financeira como o quociente entre os recursos próprios e o total das aplicações deduzidas as disponibilidades líquidas imediatas. Tal procedimento evidencia o percentual das aplicações não liquidadas, financiadas por recursos próprios. No caso das instituições, o grau de independência financeira é avaliado de várias formas como: a partir da liquidez; a partir do recurso de terceiros; a partir do quociente apurado entre o patrimônio líquido e o ativo deduzido às disponibilidades líquidas imediatas. Vê-se, portanto, que as instituições não utilizam uma forma padrão de mensuração do grau de independência financeira.

Observou-se que uma das instituições tem como parâmetro a liquidez, para avaliar seu grau de independência financeira. Sobre liquidez, é importante dizer que esta representa a capacidade da empresa de liquidar seus compromissos com pontualidade. A liquidez apontada pelas IESCG se encontra nos patamares apontados na Figura 5.6.

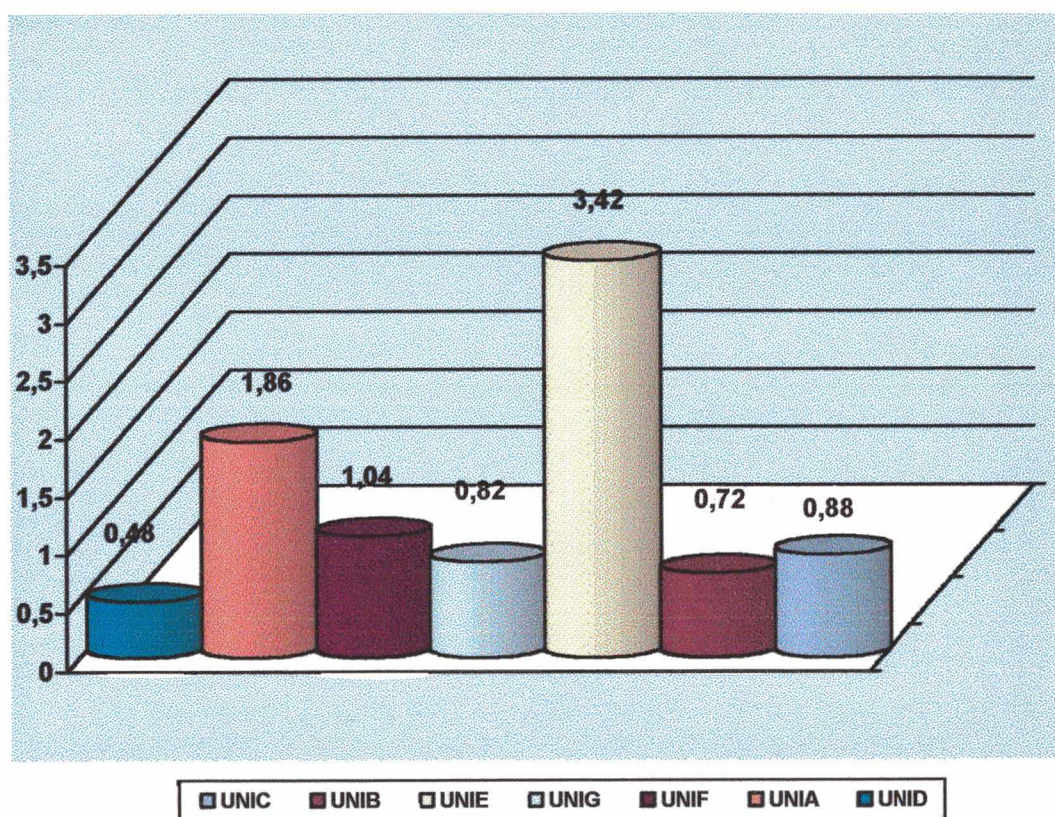


FIGURA 5.6 – Liquidez da IESCG – 1998

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se observa na figura 5.6 as IESCG encerraram o exercício de 1998 com diferentes índices de liquidez, na sua maioria não apresentando capacidade de pagamento. Comparando-se o exposto nesta figura, com os índices de liquidez nos anos anteriores (anexo 2), verificar-se-á que na década de 90, com agravantes em 92

a 94, isto foi uma constante, exceto em uma instituição que conseguiu manter, no mesmo período, índices altamente satisfatórios.

ZDANOWICZ (1998) afirma que a capacidade de pagamento de uma empresa, de qualquer porte, deve considerar dois conceitos fundamentais: a liquidez e a solvência. Com respeito à liquidez apresenta dois enfoques: a ‘liquidez técnica ou operacional’ e a ‘liquidez real ou não operacional’. A primeira, segundo o autor, *“se define como sendo a capacidade financeira da empresa honrar seus compromissos assumidos com terceiros, na data de vencimento, a partir de suas atividades normais, ou seja, produção e venda decorrentes de seu processo operacional usual”* (p. 57). A segunda, *“consiste na capacidade financeira da empresa pagar suas obrigações com terceiros no momento do vencimento, mas é completada por atividades que não decorrem apenas de seu processo usual, ou seja, por desconto de títulos, liquidações de estoques, vendas de itens do ativo imobilizado ou através de empréstimos bancários, mediante o fornecimento de uma ou mais garantias reais do seu ativo fixo”* (p. 57-58). A solvência referida pelo autor é *“a capacidade financeira da empresa em saldar seus compromissos com terceiros, mediante a utilização do seu conjunto de bens e direitos. Isto não significa que, necessariamente, a empresa dispõe de caixa, para liquidar seus compromissos nas datas de vencimento e, o valor contábil de seus bens e direitos corresponde ao valor de mercado”* (p. 58) Pode-se dizer, então, que a solvabilidade representa a garantia oferecida ao capital de terceiros.

As IESCG, analisadas sob as informações obtidas, comparadas às palavras de Zdanowicz, se enquadrariam parte na ‘liquidez técnica ou operacional’ que são a UNIA, UNIE e UNIC, as demais na ‘liquidez real ou não operacional’. Por conseguinte, todas elas se enquadram no conceito de solvência dado pelo autor, portanto, acumulam um montante de valores, no ativo, suficiente para fazer frente ao total do passivo. Neste entendimento, as IESCG que se enquadram na liquidez técnica ou operacional, demonstram uma vantagem, sobre as demais, que é o fato de trabalharem com a capacidade de pagamento, a partir das suas próprias operações, ao

passo que as demais, que se enquadram na liquidez real ou não operacional, ficam dependentes da busca de operações créditos junto a instituições financeiras. A desvantagem que se depreende dessa modalidade é o fato do incremento nos encargos financeiros, além das garantias reais exigidas pelo agente financeiro, comprometendo, em parte, os bens que as IESCG detém no seu ativo permanente.

f) Autonomia das IESCG frente às instituições governamentais

A autonomia financeira de uma universidade comunitária, diante das instituições governamentais é uma questão deveras problemática, uma vez que há vínculos, como o caso dos créditos educativos que fazem parte da sua receita, e as isenções previstas em lei, resultando, por isso, uma tarefa que exige alta competência técnico-científica e também política, do quadro administrativo da universidade. A autonomia política também não se dá plenamente, uma vez que há leis demandadas pelo poder público que interferem nas decisões das instituições. Isto significa, que a universidade não é um ser isolado do contexto político, mas, ao contrário, está inserida num contexto sócio-político e segue os regramentos impostos por este contexto. Isso não significa, no entanto, que haja intervenções diretas do poder governamental nas universidades comunitárias, o que existe é um fator de convivência e resistência. Convivência com o que se pode chamar de meio externo à instituição, resistência ao que se pode chamar de sobrevivência sem a intervenção do meio externo. Meio externo pode ser definido como o ambiente externo, é o conjunto de *“elementos fora de uma organização, que são relevantes para sua operação. Assim, as organizações captam insumos (matéria-prima, dinheiro, mão-de-obra e energia) no ambiente externo, transformam-nos em produtos ou serviços, e em seguida mandam-nos de volta como produtos para o ambiente externo”* (STONER e FREEMAN, 1997 p. 46).

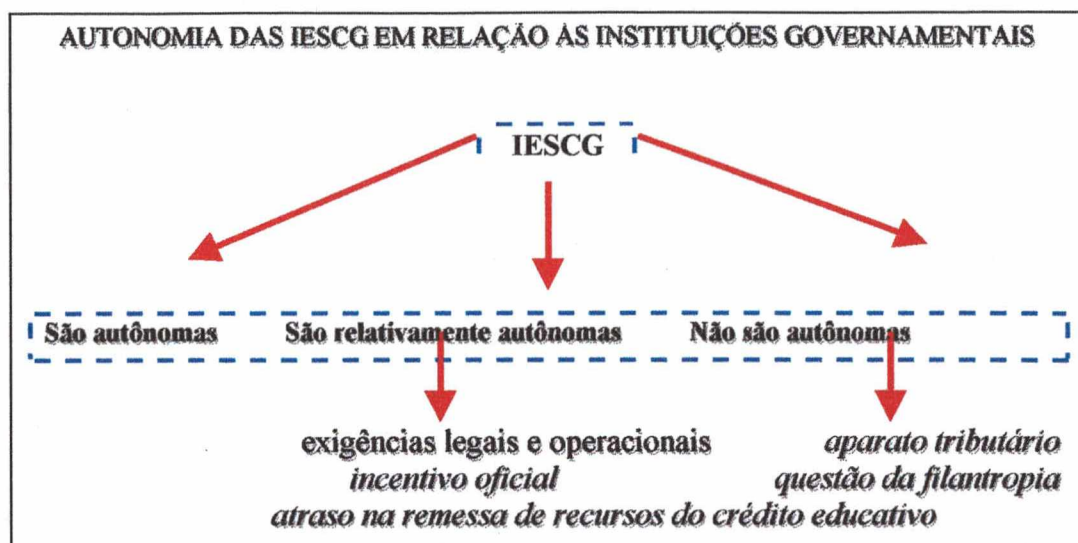


FIGURA 5.7 – IESCG uma visão de autonomia.

Fonte: Dados da pesquisa.

A figura 5.7 resume o pensamento das IESCG quanto à questão da autonomia em relação aos governos municipal, estadual e federal, verificando-se 3 situações: os que pensam que as IESCG são totalmente autônomas, os que afirmam que há uma autonomia relativa e há os que dizem que não há autonomia. As justificativas mostraram importantes avaliações. A princípio todas se consideram autônomas, no entanto, reconhecem que isto é relativo, em função das exigências legais e operacionais. Mesmo as que se consideram autônomas dizem que quando se programam para fazer melhorias (da qualidade de ensino, da qualificação de professores) precisam de contrapartida do incentivo oficial o que tem efeito sobre a administração financeira. Não há dúvida de que as instituições de ensino gozam de autonomia, porque não há ingerência na definição dos seus custos, mas das suas receitas há, uma vez que a legislação, o atraso na remessa de recursos do crédito educativo, de programas de incentivo de estudantes, de incentivo à pesquisa, o aparato tributário, influem determinadamente nas receitas das universidades, portanto, há uma dependência pontual. Hoje, por exemplo, pode-se indicar a questão

das mudanças de enfoque da filantropia, que fez com que as isenções desaparecessem criando um mal-estar nas instituições.

Poder-se-ia dizer que aquelas IESCG que se sentem completamente autônomas não avaliaram os graus de dependências legais, talvez por terem uma liquidez que as garante com autonomia financeira. O outro pólo, ou seja, aquelas IESCG que se sentem extremamente dependentes, o são, porque tecnicamente não têm liquidez favorável. As que indicam autonomia relativa são aquelas que pensaram no conjunto das questões que sustentam a instituição, ou seja, as questões legais e financeiras. Em síntese, os problemas financeiros levam a maioria das IESCG a se preocuparem com a sua capacidade de pagamento, que é uma questão gerencial interna, no momento de responder sobre autonomia, enquanto que as questões legais de organização da Educação é implementada conforme a legislação exige (a LDB, por exemplo) e que independe do tipo de gestão financeira adotada. Por fim, pode-se afirmar que a autonomia é relativa, como disse um informante. Há uma autonomia organizacional, dependente apenas dos diplomas legais que cabe a todas as instituições universitárias do país, e há uma autonomia plena na forma de gestão, mas relativa quanto a repasses de recursos instituídos por programas da base governamental, assim como das políticas para as entidades sem fins lucrativos, como são as IESCG.

g) As IESCG e os modelos tradicionais de universidade

No capítulo III comentou-se sobre alguns modelos de universidade que demarcaram o início do ensino superior nos países da Europa e dos Estados Unidos, o que se retoma neste ponto com o objetivo de traçar algumas comparações relativas ao modelo estrutural das IESCG.

Com relação ao modelo napoleônico (p. 20), que era totalmente estatizado, pode-se dizer que difere em muito das IESCG, uma vez que estas são caracterizadas como organizações comunitárias, com caráter público, por servirem como

complemento ao ensino no Estado. Os créditos, orçados no Estado, do modelo napoleônico, também são fator de diferença, já que as IESCG têm orçamento e patrimônio próprio.

Quanto ao modelo alemão (p. 21), que era também fortemente ligado ao Estado, a semelhança com as IESCG ficam por conta da preocupação com o processo da investigação, pois era uma universidade, como diz LONGHI (1998) que primava pelo cultivo das ciências.

Como a maioria das IESCG, o modelo anglo-saxão era gerenciado por um colegiado, funcionavam em vários locais e eram autônomos, o fator diferencial é de que esse modelo é estatal.

O modelo norte-americano de universidade pode ser, como diz ROSSATO (1998), analisado sob o tipo de universidade de Harvard, que é estatal, mas autônoma na sua organização. A diferença entre esse modelo e os modelos de IESCG é marcante, uma vez que estas são universidades centralizadas em uma localidade, com vários campi em outras localidades, a Harvard University é uma só universidade com setores especializados, inclusive em outros países, funcionando através de programas planejados para o ensino superior da graduação ao doutoramento.

Como se vê, mesmo que resumidamente, pode-se dizer que todas as escolas foram precursoras de uma idéia que até hoje, mesmo com evidentes transformações, vigoram na construção do conhecimento. Suas formas de organização são assemelhadas, mas a sua principal diferença com as IESCG é a forma jurídica como foram instituídas.

5.2.1.2 A sobrevivência das IESCG no contexto econômico-financeiro da década de 90

a) Fatores de desequilíbrio financeiro nas IESCG

A gerência de qualquer empresa, examinada sob o aspecto financeiro, identifica os fluxos de recursos financeiros de entrada e de saída. Um exame das operações empresariais oportuniza a localização de fatores que indicam se há equilíbrio ou desequilíbrio na empresa. O equilíbrio financeiro é identificado, quando o seu fluxo de entradas permitem fazer frente ao fluxo das saídas, nos valores correspondentes aos compromissos e no tempo devido. Isto pode ser visto no conceito de equilíbrio financeiro de ASSAF NETO (1995).

Por outro lado, uma organização pode ser considerada em desequilíbrio financeiro, quando encontra-se tensionada frente aos fluxos financeiros de entrada, em valores menores ou insuficientes para fazer frente aos compromissos assumidos, tanto em valor, como em tempo convencionado.

As IESCG vem enfrentando, de longa data, um desequilíbrio em suas finanças, cujos fatores foram indicados, nesta pesquisa, pelos responsáveis pelas informações, assim como através de documentos fornecidos pelas mesmas. Conforme os depoimentos, verificou-se os fatores de desequilíbrio financeiros nessas instituições.

A situação de equilíbrio ou de desequilíbrio financeiro revela em maior grau a capacidade ou não de pagamento na gestão dos recursos das IESCG. Por isso, pode-se dizer que a liquidez guarda relação direta com a situação financeira de cada instituição, desse modo, o sistema de gerenciamento deveria ser o norteador do índice desejado, a ser perseguido em cada uma das IESCG, através de suas políticas administrativas.

Quadro 5.4 Fatores de desequilíbrio financeiro apontados pela IESCG

IESCG	FATORES DOS DESEQUILÍBRIOS FINANCEIROS DAS IESCG
UNIA	Não destacou nenhum fator de desequilíbrio financeiro
UNIB	Atraso das mensalidades Atraso do CREDUC Atraso do PROCRED Atraso do BNDES
UNIC	Investimentos Gastos operacionais Inadimplência Atraso do crédito educativo
UNID	Atrasos no crédito educativo Investimentos Inadimplência do aluno Capacitação de recursos humanos.
UNIE	Não identificou nenhum fator
UNIF	Inadimplência das mensalidades Inadimplência dos programas de crédito Investimentos Custo com pessoal Gastos com Terceiros Custos financeiros
UNIG	Encargos financeiros Financiamento de alunos Manutenção do hospital universitário
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

Analisando os depoimentos e verificando sua síntese no quadro 5.4 observa-se que os fatores de desequilíbrio financeiros das IESCG são identificados de maneira semelhante, e podem ser divididos em 4 eixos:

Inadimplência das mensalidades dos alunos e dos créditos educativos
Capacitação de recursos humanos
Investimentos na infra-estrutura (manutenção, construções, equipamentos)
Gastos operacionais (custo com pessoal, serviços de terceiros)

- inadimplência dos alunos

Esse fator pode ser identificado tanto como inadimplência do aluno, quanto dos órgãos governamentais, uma vez que há uma situação de gravidade constante diante do aumento do índice de não pagantes no prazo contratado entre universidade e aluno, o qual, muitas vezes, só efetua esse pagamento no momento da próxima matrícula.

“As decisões sobre a política de crédito comercial determinam o comportamento da empresa a um dos mais importantes componentes do ativo e têm, portanto, reflexos no equilíbrio econômico e empresarial” (CRÉDITO, 1990, p. 385-86). Vê-se aí, que a política de crédito nada mais é do que a troca de bens presentes, por bens futuros, no entanto, a falta de pagamentos nos prazos devidos cria um fator denominado inadimplência, causando um desencontro entre os valores gerados e aqueles efetivamente realizados. As IESCG tem convivido com esse desencontro, trazendo um descompasso à sua realidade financeira.

Quadro 5.5 As IESCG e a inadimplência em 1998

IESCG	% DE INADIMPLÊNCIA (1998)
UNIA	45%
UNIB	35%
UNIC	47%
UNID	30%
UNIE	20%
UNIF	35%
UNIG	45%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo quadro 5.5, pode-se fazer uma média da inadimplência nas IESCG, percebendo que ela está em 36,71%, o que é um percentual relativamente alto, quando se sabe que na receita das instituições há um percentual substantivo de recursos arrecadados pela mensalidade. Diante dessa situação, generalizada na atual situação político-econômica do país, os pagamentos das mensalidades escolares se atrasam exigindo medidas nunca antes utilizadas pelas universidades, como pressões ostensivas, que tomaram inclusive o domínio público, como diz o informante da UNIC “*ameaça de protesto e cartas de cobrança*”, o que não é um fato isolado. Sabe-se que em outras instituições essas estratégias também foram utilizadas.

As IESCG reconhecem que isso é fruto do contexto social onde as ações governamentais provocaram uma política de salários incompatíveis com as necessidades da população, baixando o poder aquisitivo e levando as famílias a conviverem com inúmeras restrições, inclusive à educação dos filhos, e a amarga e permanente ameaça de desemprego daqueles que sustentam as organizações familiares.

- Inadimplência dos créditos educativos

As relações das IESCG com os programas de crédito educativo não têm sido das melhores. Na verdade, os governos, em geral, não são reconhecidos como bons pagadores. A interpretação que se dá à inadimplência dos alunos, como visto acima, pode ser a mesma com relação aos governos, ou seja, há um espiral cronificado de falta de pagamentos dos créditos educativos em todos os níveis de governo, salvo raríssimas exceções. Chamou-se de espiral, como uma figura que tem um começo, quando da primeira institucionalização dos créditos educativos, e uma continuidade circular de contratos, aditamentos e pagamentos, sendo que, as renovações contratuais e os aditamentos se multiplicaram, enquanto os pagamentos sofreram e sofrem atrasos contínuos e sem expectativa de recebimento durante o regime contratual.

Quadro 5.6 Participação das IESCG nos programas de créditos educativos

IESCG	CRÉDITOS EDUCATIVOS			
	Federal	Estadual	Municipal	Próprios
UNIA	X	x	X	X
UNIB	X	x	X	
UNIC	X	x	x	x
UNID	X	x	X	X
UNIE	X	x	X	X
UNIF	X	x	-	X
UNIG	X	x	-	-
UNIH	s/informação	S/informação	s/informação	S/informação
UNII	s/informação	S/informação	s/informação	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

O quadro 5.6 mostra que todas as IESCG participam dos programas de créditos educativos federal e estadual, a maioria participa do municipal, assim como também mantém um programa próprio. Como já foi dito, as IESCG têm encontrado dificuldades quanto às políticas de crédito educativo, como pode ser observado nas falas dos informantes, segundo os quais, com relação ao CREDUC, o governo federal se mantém com saldo devedor, enquanto as universidades não interrompem os seus serviços, mesmo sem a receita correspondente. Há uma forte dose de desrespeito ao calendário acadêmico, não há um calendário, um cronograma semestral para aditamento, para abertura de vagas, para liberação de recursos. Não há um mínimo de prioridade do programa, de garantia da sua execução, havendo, inclusive, muita documentação que simplesmente foi descumprida sem explicação alguma e, no momento dos repasses atrasados, não há qualquer tipo de correção.

Com respeito ao PROCRED, os informantes das IESCG manifestaram a necessidade de ser *revisto o processo de seleção e a forma de liquidez. Critica-se, ainda o processo de concessão de liberação de recursos que é, segundo as IESCG, muito mais burocrático e emperrado do que o federal. Outro aspecto referido diz que não dá para contar com esse programa porque ele não tem a solidez desejada.*

Nem todos os municípios têm programas de crédito educativo, naqueles em que há, segundo as IESCG, tem aparecido algumas dificuldades de repassar o valor contratado. Porém, há municípios que pagam dentro do semestre ou no início do semestre seguinte. Por estes depoimentos, as exceções, como pagadores pontuais encontram-se na esfera municipal.

Como visto, as políticas de repasses dos valores dos créditos educativos não têm sido satisfatórias, na óptica das instituições. Para que essa situação se reverta é necessário que o crédito contratado seja mensalmente repassado, evitando com isso, um custo financeiro muito alto e a recorrida ao sistema financeiro, proporcionando, ainda, as IESCG condições de fazer um planejamento financeiro mais realista.

Além dos créditos educativos externos (federal, estadual e municipal) a maioria das IESCG mantém um programa de crédito interno para fazer frente às carências dos alunos, bem como contrapor às instabilidades, inseguranças e até certo ponto, riscos, apurados nas informações que comprovam a inadimplência dos órgãos governamentais.

Neste particular, pode-se muito bem observar a situação das universidades comunitárias quanto ao papel que desempenham na sociedade, quando se vêem frente ao universitário que perde, ou não tem condições de manter seus estudos e não encontra nas instituições públicas o amparo necessário. Com essa problemática recorre à universidade que, numa atitude suplementar, procura, através de seus próprios recursos, auxiliar o estudante a dar continuidade aos seus estudos, através de programas internos de crédito.

Quadro 5.7 Percentual de alunos com crédito educativo (F/E/M/P)*

IESCG	%
UNIA	25%
UNIB	30%
UNIC	22%
UNID	35%
UNIE	12%
UNIF	40%
UNIG	66%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

*(F/E/M/P) = Federal/Estadual/Municipal/Próprio

Fonte: Dados da pesquisa

No quadro 5.7 viu-se que 32,85% dos alunos das IESCG estudam com créditos educativos, isso representa 26.302 alunos, do universo de 80.067 discentes.

Esses dados evidenciam a necessidade de repensar os atuais programas de crédito educativo, de modo a torná-los, perante os usuários um procedimento acessível, tanto para a sua obtenção, como sua forma de ressarcimento, com credibilidade junto aos alunos e junto às instituições de ensino superior, no tocante ao repasse de valores.

Na verdade, as instituições públicas deveriam dispor de um banco de dados que mostrasse a realidade nacional, de forma a, ao instituir seus programas de crédito educativo, procurassem corresponder aos anseios da maioria dos jovens que ficam fora da universidade por não terem acesso aos programas institucionais.

Quadro 5.8 Percentual de alunos com crédito educativo federal

IESCG	%
UNIA	15%
UNIB	18%
UNIC	19%
UNID	20%
UNIE	9%
UNIF	25%
UNIG	33%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

Viu-se no quadro 5.8, que a maioria dos alunos contemplados com crédito concentra-se no CREDUC. Segundo as IESCG, se alteradas as normas da concessão, do repasse, bem como do pagamento pelo aluno, o número ideal de alunos com crédito educativo federal poderia ser estendido a todos os alunos criteriosamente enquadrados nas condições estabelecida pelas comissões que têm essa incumbência. A maioria das IESCG, porém, entende, que mantida a atual política, o ideal seria manter os atuais níveis. Numa nova política poderia aumentar o número atual de vagas. Como se constata, as instituições assimilam a convivência com o crédito educativo federal e chegam a expressar a vontade de incrementar o acesso ao programa, desde que as regras sejam outras.

Após a coleta de dados e, conseqüentemente, as posições das IESCG, um novo elemento veio compor a questão do crédito educativo federal, que é a MP – Medida Provisória - nº 1865-2, de 29 de junho de 1999 (anexo 5), que “*Dispõe sobre o fundo de financiamento do estudante do ensino superior e dá outras providências.*” Sem querer interpretar esse diploma, pode-se dizer que suas determinações alteram profundamente a política de concessão e operacionalidade do crédito educativo

federal, pois institui um 'Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES', que vincula a *"participação da União no financiamento ao estudante de ensino superior não gratuito, dar-se-á, exclusivamente, através de contribuições ao fundo instituído..."*(§ único do art. 1º). No § 2º do art. 7º fica esclarecido que os títulos *"serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com características definidas em ato do Poder Executivo."* No tocante aos repasses de recursos, serão, de acordo com o artigo 9º, *"Os certificados de que trata o artigo anterior serão destinados pelo FIES exclusivamente ao pagamento às instituições de ensino superior dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recurso do FIES."* Em síntese, depreende-se que foi criado um "certificado" com valor de dinheiro, com o qual serão pagas as universidades participantes do programa de crédito educativo, as quais, com esses certificados poderão efetuar os pagamentos *"de obrigações previdenciárias junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ficando este autorizado a recebê-los."* (Artigo 10º). Esse novo programa entra em vigor ainda em 1999, sendo que haverá um período de opção, até 31/12/99, para os alunos que já têm créditos educativos federais. Essa MP trata, também, do pagamento do programa anterior (Lei nº 8.436/92) mencionado, no art. 14, que dos recursos destinados ao FIES serão *"deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436/92."*

Salvo análise mais apropriada, entende-se que essa MP trará complicadores irreversíveis à dívida do programa que finda, assim como reduzirá o interesse das instituições ao novo programa.

Além da legislação sobre os programas de crédito educativo, convém mencionar a legislação sobre mensalidades escolares (anexo 3), que atualmente, não tem sido um motivo de incompatibilidades, dúvidas, constrangimentos ou coisa que o valha. Pelo contrário, doutrinou as formas de cobrança, como a igualdade das

parcelas no ano letivo. O estabelecimentos de preços só pode ser efetivado na forma anual, mediante planilhas de custo, que justifiquem o reajuste.

Isto é confirmado pelas IESCG, salvo algumas críticas (anexo 2), ao dizerem que a legislação protege muito o aluno, que toma o serviço, ficando difícil o processo de cobrança. As IESCG, no entanto vêm com indiferença a questão da legislação, pois o problema não é um texto normatizador das mensalidades escolares, mas sim o pagamento em dia, o que tem provocado medidas antipáticas, como cobranças mais agressivas que se tem instituído para pressionar o pagamento das dívidas dos alunos. Os informantes consideram a legislação pouco séria, por gerar instabilidade e risco.

Por outro lado, ao analisar essa legislação, observa-se que ela existe meramente pró-forma com relação à disposição dos valores das mensalidades, porque na realidade o que regula é o mercado. A legislação não inibe, mesmo porque, no momento em que se fixa as mensalidades, trabalha-se com uma planilha de custos, cujo indicativo decisório é o próprio mercado.

- Gastos operacionais

Um dos fatores apontados pelas IESCG como alavancador do desequilíbrio financeiro foram gastos operacionais na manutenção da atividade. As instituições consideraram como gastos operacionais o custo com pessoal e serviços com terceiros, que aliados a uma inadimplência crescente torna as instituições autotomadoras do mercado financeiro.

- Investimentos

As IESCG relataram que vêm enfrentando grandes dificuldades fruto dos seus investimentos infra-estruturais, que esperavam realizar através de financiamento

junto ao BNDES, o qual não correspondeu às expectativas, tendo que recorrer ao mercado financeiro de curto prazo.

Considerando que na década de 90 as IESCG tiveram suas capacidades de pagamento limitadas ou diminuídas, na maioria dos casos insuficiente, o investimento realizado pelas mesmas, no referido período, teve como fonte geradora de recurso o capital de terceiros de curto prazo, que, via de regra, onera demasiadamente a atividade operacional, através do incremento dos custos financeiros.

- Custos financeiros

Em função da inadimplência elevada, os investimentos e os custos operacionais, as IESCG mantém a captação de recursos junto a instituições financeiras, para fazer frente às dificuldades que surgem em razão da manutenção e aperfeiçoamento de suas infra-estruturas e melhorias necessárias. Dessa forma, diante de tal procedimento, ocorre uma remuneração junto ao capital de terceiros a taxas de mercado, portanto, nenhum pouco atrativas.

- Capacitação de pessoal

Considerando que as IESCG são prestadoras de serviço, por excelência, a qualificação do pessoal representa um montante considerável e necessário não só para cumprir as exigências da nova LDB, mas também para se manterem atualizadas e tecnologicamente preparadas, sendo estes os requisitos diferenciais, que lhe dão qualidade, num mercado competitivo e as distancia das universidades meramente empresariais.

Considerando que as IESCG demonstram, ao longo do tempo, um desequilíbrio financeiro acentuado, tais eixos atuam nas instituições como mola

propulsora na captação de recursos de terceiros, por conseguinte, onerando, de forma indiscriminada, o custo financeiro.

Notou-se, nas palavras dos entrevistados, que o espaço de tempo entre os seus recebíveis é maior do que o espaço de tempo de seus exigíveis, isto posto, evidencia-se que as IESCG não conseguem acelerar seus recebimentos, ocorrendo um giro nesses ativos, menor em relação ao giro dos passivos, caracterizando um perfil financeiro de frágil densidade, em alguns casos, como se verá a seguir (subcategoria b.), não conseguindo harmonizar os fluxos de recebimentos e pagamentos em valor devido e tempo que corresponda ao limite estabelecido, como antes referido.

Além dos fatores apontados como influentes no desequilíbrio financeiro das IESCG, uma questão relevante foi identificada como também passível de atuar como outro fator, que é o caso da mudança na legislação sobre filantropia. (anexo 4).

Pode-se denominar de ‘prejuízos causados por fatores externos’ o que vem acontecendo com as instituições comunitárias, com relação a atual legislação sobre filantropia, que vem aprofundando e diretamente influenciando os desequilíbrios financeiros. Neste ponto, já se pode identificar e afirmar que essa questão é uma das inferências externas que trouxe prejuízos às instituições, conforme se observa nas falas dos informantes das IESCG. As instituições que tinham a filantropia ou que gozam desse direito não tiveram do legislador um tratamento diferencial, deixando as instituições comunitárias na vala comum.

Há, por outro lado, avaliações que defendem a participação das IESCG como contribuintes normais, desde que isso se configurasse gradativamente, e não da maneira que vem sendo exigida. Todas as instituições consideraram que a mudança das regras da filantropia veio trazer prejuízos às universidades comunitárias, mas quem acaba com o maior prejuízo é o aluno.

b) Índices de liquidez: dados históricos da década de 90

É histórico no Brasil, as modificações freqüentes que ocorrem no panorama econômico. Assim, sem adentrar no âmbito das ocorrências histórico-políticas, pode-se traçar um perfil de cada década, a partir dos anos 60, para estabelecer um período, cujas declarações do governo atual, dão conta de que a década de 90 é a primeira década da história brasileira, que aponta uma estabilização da moeda corrente nacional. Como foi dito antes, não se discute, aqui, o mérito, nem os cálculos do governo nem das instituições que trabalham com informações estatísticas, para corroborar essas manifestações. O que se delimita, neste trabalho, é a década de 90, que trouxe, acumulado das décadas anteriores, uma herança de resíduos negativos dos inúmeros planos econômicos que transpassaram as décadas de 70 e 80.

Estando este estudo, isento de comparações, o que decorreria numa outra temática, viu-se que, principalmente, nos primeiros anos de 90 iniciou-se um período diferenciado, uma vez que se acrescentou ao pensamento político-social novos referenciais, como a Constituição Federal de 1988, as novas Constituições Estaduais, e, no ensino, a nova LDB.

Todos esses interferentes têm a ver, direta ou indiretamente, com a situação financeira das instituições de ensino superior. No caso das IESCG, há uma diferenciação, já mencionada, sobre a sua estrutura organizacional, como complementadora da função do Estado, através da sua consideração como universidade comunitária.

Analisando-se as manifestações dos responsáveis pelas IESCG viu-se que a capacidade de pagamento dessas instituições esteve, na década de 90, par a par com a recessão, o empobrecimento da população, o crescimento do desemprego e a decadente valorização da mão-de-obra, momentos cruciais de sustentação financeira, marcadamente, pelos fatores já apontados e analisados.

Isto levou as IESCG a índices de liquidez altamente insatisfatórios e capazes de, sem querer profetizar, se cronificar inviabilizando a continuidade de programas indispensáveis à qualificação da instituição.

Quadro 5.9 Identificação do início das dificuldades financeiras das IESCG

IESCG	Ano do desequilíbrio financeiro	Liquidez	Liquidez recebida em 1999
UNIA	1993	0,42	1,86
UNIB	1993	0,72	0,77
UNIC	1993	0,73	0,88
UNID	1994	0,72	0,48
UNIE	NIHIL ²	NIHIL	3,42
UNIF	1992	0,69	1,11
UNIG	1992	0,67	0,82
UNIH	s/informação	s/informação	s/informação
UNII	s/informação	s/informação	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

As dificuldades financeiras das IESCG, nos anos 90, ressaltando-se que há uma expectativa para o ano corrente, foram temporalmente identificadas a partir de 1992 (quadro 5.9). O ano de 1993 desponta como de maiores problemas financeiros para as instituições. A liquidez de índice mais baixo foi localizada na UNIA, a qual conseguiu uma recuperação financeira atingindo, em 1998 uma liquidez de 1,86. A UNIF, que em 1992 esteve com um índice de liquidez de 0,69, chegou em 1998 a atingir 1,11. A UNIB teve uma recuperação insuficiente, quando saiu de uma liquidez de 0,72 em 1993, para uma liquidez de 0,77, em 1998. Comportamento semelhante, quanto ao índice de liquidez, teve a UNIC, saindo de 0,73, em 1993,

²NIHIL: Não houve desequilíbrio financeiro.

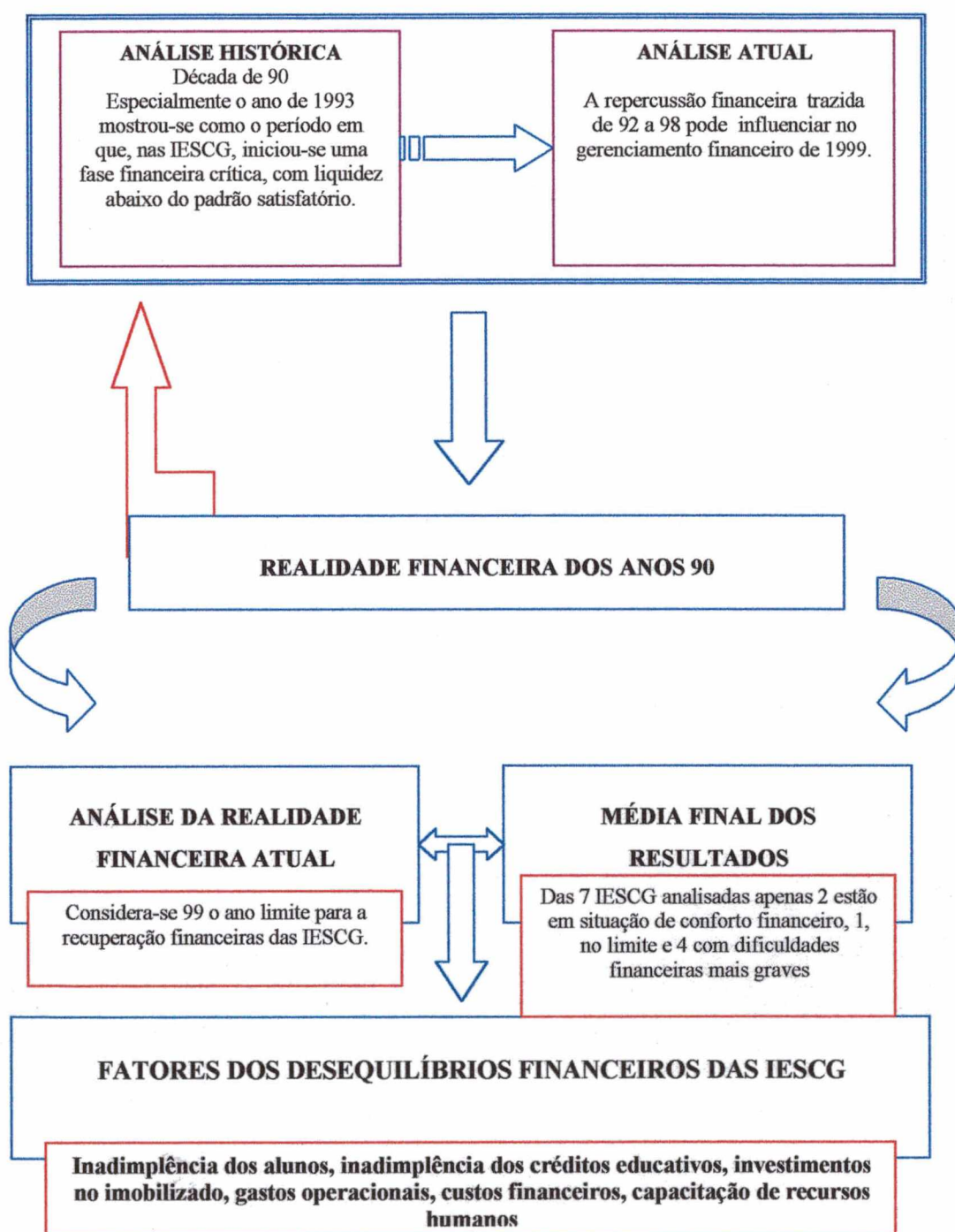
para 0,88, em 1998. A liquidez da UNID teve um comportamento inverso, ou seja, saiu de uma liquidez de 0,72 em 1993, decrescendo sua liquidez para 0,48, em 1998. A UNIG, em 1992 esteve com um índice de liquidez de 0,67, alcançando uma tênue recuperação em 1998, quando atingiu 0,82 como índice de liquidez. A UNIE permaneceu, no período observado, com índices de liquidez altamente satisfatórios, sendo a única que não baixou seu índice de liquidez corrente na década de 90.

A análise realizada sobre os dados obtidos junto às IESCG foi antecedida por uma pré-análise, que apontou, detalhadamente, o pensamento das instituições até chegar a explicar a real situação financeira, cujos índices de liquidez têm afetado a vida institucional, especialmente pela existência de fatores de desequilíbrio financeiro.

A metodologia proposta dirigiu as atividades objetivadas, o que foi focalizado na figura 4.1 como análise histórica e fez com que se concluísse, conforme a nova edição dessa figura (figura 5.8) que esta década foi marcada pelas dificuldades financeiras levando a uma análise atual que permite afirmar que os índices de liquidez de 1998, repercutiriam em 1999, de forma a transformar este ano numa fronteira entre a concretização do equilíbrio, ou a possibilidade de aumentarem, substancialmente, as dificuldades, se houver ação de continuidade tanto dos fatores, quanto da forma de gerenciamento adotados.

Revendo-se a última categoria pode-se bem entender os porquês das ocorrências díspares entre o que se propõe as IESCG e o que elas conseguem realizar por esforço próprio, dependente dos pagamentos dos alunos e dos programas de créditos educativos e da própria isenção fiscal, hoje modificada pela famigerada lei da filantropia, e pelas realizações conjuntas com as atividades estatais ou privadas. Essas dependências, além das opções de sistemas de gerenciamento, que nem sempre conseguem abarcar a complexidade da administração, gerando, como se viu, um leque de possibilidades de perdas e demoras de repasses de valor irreal, ao mesmo tempo que não podem sequer pensar em diminuir ou retroagir em seus projetos de

melhoramentos e, no mínimo, no acompanhamento dos avanços exigidos por uma sociedade que elas estão a servir.



Fonte: Autoria própria.
FIGURA 5.8 - Resumo dos resultados

Na visualização da figura 5.8, fica clara a intenção que se quis pontuar: mostrar a realidade. Porém, o seu maior propósito é o de, diante dela, poder inferir a necessidade de repensar a estrutura das IESCG, suas relações internas e externas, e os seus sistemas de gerenciamento financeiro, de forma a torná-las referência, também em sustentabilidade, para crescerem cada vez mais. Não há uma receita pronta para isso, nem é essa a intenção deste trabalho, todavia, acredita-se que esse quadro pode mudar desde que cada uma das instituições, mediante as suas características próprias, se preparem e se desvenciliem da sua problemática, através de uma profunda revisão estrutural, organizacional, de gestão, bem como de procedimentos que as tornem plenamente independentes financeiramente sendo capazes de identificar e de agir imediatamente, quando detectarem os fatores de desequilíbrio não só os apontados neste trabalho, mas outros que porventura venham a surgir na trajetória das instituições. As IESCG, como empresas deverão sempre procurar a excelência empresarial, mantendo-se em constante aperfeiçoamento de modo a acompanhar a evolução do mundo financeiro, assim como do mundo das idéias, para poder investir cada vez na qualidade dos seus serviços, os quais são essenciais para o crescimento das comunidades onde estão inseridas.

CONCLUSÕES

Iniciou-se esta dissertação com a afirmação de que a pesquisa proposta focalizaria uma crise institucional, nominando-a como uma ‘crise financeira das universidades comunitárias gaúchas’. Essa afirmação foi fundamentada no pressuposto de que as instituições comunitárias estão inseridas num contexto conjunturalmente crítico, em termos de políticas sócio-econômicas do país, além, naturalmente, de não se desconhecer o âmbito financeiro das universidades.

Relacionou-se esse período crítico, com as políticas internacionais, que mudaram a geografia político-econômica mundial, através da introdução do Neoliberalismo, fundado nas novas características do capitalismo e da introdução da globalização. Isto, basicamente, fez mudar, também, o cenário institucional do país, envolvendo novos conceitos e práticas, que desembocaram na baixa expressiva das condições sócio-econômicas da população brasileira, atingindo, basicamente, todas as classes sociais, exceto a classe dominante, que viram seu poder aquisitivo desmensurado da realidade salarial, portanto, empobrecida e mal remunerada.

Dessa forma, todas as universidades, especialmente as comunitárias tiveram, também, um preço a pagar pelas condições conjunturais das políticas de financiamentos oferecidos aos estudantes, que, em parcela significativa abandonou a

universidade, ou tornou-se inadimplente ou, ainda, tornou-se inadimplente indireto, com o atraso no pagamento, pelo governo, do seu crédito educativo desestruturando, consubstancialmente, as receitas das universidades comunitárias, que giram em torno de 80% somente de mensalidades escolares.

Para agravar a crise financeira das universidades comunitárias, a alteração da lei da filantropia veio colocar as IESCG na "*vala comum*", como disseram alguns entrevistados, nesta pesquisa, retirando os incentivos oficiais, que eram repassados aos alunos, através de bolsas de estudos, ao dispor sobre novas modalidades contributivas para as instituições.

De outro lado, a universidade, para qualificar o processo de ensino, pesquisa e extensão, investe na qualificação docente, nos equipamentos, prédios e laboratórios, na maioria das vezes obrigando-se a lançar mão de recursos externos, para garantir o seu desenvolvimento. Isto se deve a elevação dos custos e dos investimentos, em imobilizado e capacitação do pessoal docente, inadimplência, e uma diminuição da sua capacidade de pagamento.

A contextualização temática apresentou um mapa das instituições comunitárias gaúchas - IESCG - Instituições de Ensino Superior Comunitárias Gaúchas - espalhadas no Rio Grande do Sul prestando uma serviço de alta qualidade, independentemente dos seus problemas financeiros, e atendendo as necessidades do ensino, na maior parte do Estado.

O problema levantado para ser desvelado nesta dissertação fundamentou-se em opiniões abalizadas de autores, que permanentemente vem analisando os fenômenos sócio-econômicos e suas repercussões, nas quais se expressam os impactos que as mudanças vêm ocasionando à economia nacional e, por extensão, às universidades que vêem o decréscimo da sua liquidez, implicando na dificuldade de cumprir seus compromissos, sem encontrar amparo naquilo que têm a receber, tanto do aluno, quanto dos órgão governamentais, através dos créditos educativos.

Esta pesquisa, no contexto das IESCG, tem como escopo o fornecimento de subsídios para que melhor se entendam os fatores de desequilíbrio financeiros nas instituições. Para isso, considerou-se aspectos interferentes, com base na capacidade de pagamento ou coeficiente de liquidez, no grau de independência financeira, na estrutura de capitais, na inadimplência, nos investimentos em bens do imobilizado, na capacitação de pessoal docente, nos sistemas orçamentários, nos sistemas de custeio e em algumas características específicas de cada instituição, localizando-se uma problemática real.

Neste contexto, a hipótese de que as causas que influenciaram os desequilíbrios financeiros das IESCG advém de fatores internos e externos é aceita. Isso porque entre outras interferências, verifica-se, através dos conteúdos obtidos das respostas aos questionários, que as causas da problemática central têm origem nos fatores intervenientes internos, como modelo de estrutura organizacional adotada, bem como da própria gestão administrativa, e externos, da convivência com o meio institucional em que as IESCG estão inseridas. Diante disso, as instituições deveriam revisar seus conceitos e seus instrumentos de gestão administrativo-financeira, neles localizando os erros e os acertos, servindo-se destes para desenvolver novas estratégias que conduzam a uma recuperação do cenário atual. Observou-se que os seus próprios mapas de liquidez identificam, no mínimo há sete anos (considerando o início em 1992, conforme os dados colhidos) um declínio, naquelas IESCG, que nesta década não se recuperaram financeiramente; uma variação, naquelas que conseguiram cobrir, pelo menos, a incapacidade financeira do ano anterior, onde se instalou o funcionamento de uma mola imaginária, que ora se estende, mostrando uma sustentação financeira otimizada, ora se retrai, demonstrando uma fragilidade de reabilitação plena. Ressalva-se, os casos relatados por uma instituição, que inicialmente vivenciou situação crítica, mas, recuperou-se e uma que se manteve com capacidade de pagamento, portanto, sem desequilíbrio financeiro, no decorrer do período analisado.

Analisando as IESCG no período temporal dos anos 90, evidencia-se que as instituições passaram a ter um novo rumo, a partir do início da década, com a expansão dos cursos, a construção de seus campi, a ampliação e qualificação do quadro docente, o incentivo aos projetos de pesquisa e aos programas de extensão de serviços à comunidade. Neste novo cenário, as instituições passaram a revisar conceitos, a atualizar perfis e implantar significativas mudanças institucionais, de modo a permitir flexibilidade e agilidade nos procedimentos acadêmicos administrativos.

No entanto, entre 1992, 1993 e 1994, mais precisamente em 1993, fica evidente que o processo de expansão, de ampliação tecnológica, de mudanças, enfim ‘de crescimento’ das IESCG, ocorreu o início dos desequilíbrios financeiros. A razão disso está em se acreditar, que a expansão ou o aumento de suas receitas repercute de forma proporcional no crescimento dos seus lucros. O que não é verdade. Portanto, a não integração no processo das variáveis citadas, representa, para as IESCG, a permanência do conforto propiciado em períodos anteriores aos anos 90, porém, num período de contexto diferente e competitivo, cujo cenário contempla o risco e vantagens existentes numa economia de mercado aberto em nível regional.

As IESCG são, sem dúvida, diferenciadas em porte, em áreas construídas, em patrimônio, em número de alunos, em número de pessoal e, por isso, organizam-se conforme as suas realidades. Isso provoca uma gritante heterogeneidade de desenvolvimento econômico na estrutura física e humana, representada no processo de implementação de seus campi e de seus cursos, o que tem sido uma das causas de desequilíbrio financeiro nas instituições. Assim sendo, pode-se dizer que a política arrojada adotada pelas IESCG nos anos 90, continua atuando como mola propulsora dos fatores de desequilíbrio financeiro apontados nesta pesquisa. No entanto, mesmo sendo evidentes essas variáveis e os problemas que elas implicam, é comum perceber, nas IESCG, além do esforço desmedido de suas administrações a partir dos desequilíbrios financeiros, uma insistência em manter as instituições em níveis de crescimento, como é o caso, agora, do financiamento junto ao BNDES, que todas as

instituições estão buscando, com a finalidade de novas construções. Constatou-se, com isso, que à medida que a liquidez vem diminuindo ao longo do tempo analisado, o crescimento que implica em maiores despesas vem demonstrando em conjunto um comportamento inverso. Dessa forma, evidencia-se que as IESCG carecem de um sistema de gestão administrativo-financeira, que atue nas instituições com o objetivo de indicar e balizar a ação administrativa. Sendo este um fator de incremento em contraposição aos fatores de desequilíbrio financeiro das IESCG.

Observou-se que os órgãos administrativos das IESCG, não utilizam um instrumental sistêmico e analítico no tocante a mensuração das variáveis identificadas; como por exemplo, a implantação de uma ferramenta de avaliação que contemple toda a instituição, tanto no seu aspecto econômico, quanto financeiro. Inclui-se, também, os aspectos das relações internas e de ambiente externo. Sem uma avaliação coletada por um instrumental sistêmico e analítico, criam-se sérias limitações para o planejamento financeiro das IESCG, quer sejam de curto ou de longo prazo. Neste contexto, pode-se dizer, que até certo ponto, compromete-se o plano de desenvolvimento institucional das IESCG. A análise dos fatos mais relevantes que se reporta aos fatores de desequilíbrio financeiros nas IESCG nos anos 90, em geral, leva a concluir-se que esses argumentos são válidos e de extrema importância.

A hipótese afirmativa e direta, elaborada para ser comprovada ou refutada pelos dados coletados entre as universidades, foi de que havia um desequilíbrio financeiro nas IESCG, o que se confirmou pelos resultados obtidos, como: o atraso no repasse dos valores do Crédito Educativo Federal (CREDUC); a inadimplência dos alunos; a inadimplência do próprio CREDUC; os novos critérios da consideração filantrópica; a política no tocante aos investimentos e a capacitação docente.

Assim, argumenta-se que está na base revisionária da busca de superação do desequilíbrio financeiro das IESCG, a formação mínima de instrumental capaz de identificar situações passadas ou prospectivas, implantadas e utilizadas como

ferramenta de gestão administrativo-financeira, para atuar no controle e na gestão das variáveis citadas, junto ao processo administrativo-financeiro das instituições. A implicação que esse instrumental mínimo pode trazer, em consequência, é a criação de probabilidades de readaptação das administrações das IESCG. Dessa forma, a cada instituição, respeitadas as suas características individuais, haverá um modelo de gestão administrativo-financeiro, cujos dividendos são previstos como elevados, uma vez que procurarão afastar os riscos que, porventura, as ameaçarem.

Pode-se dizer, ainda, que há um descompasso temporal entre as formas de gestão tradicionais, que vigoraram, em alguns casos ainda vigoram, no sistema empresarial, que não têm mais como sustentar-se na era da revolução tecnológica e da informação, pois não respondem às necessidades atuais e muito menos ao que se vislumbra para o próximo milênio. A mudança está presente em todos os espaços relacionais. As IESCG, inseridas nesse contexto, como tal, deverão adaptar-se às novas tendências de transformação exigidas pelo novo momento que surge.

A elaboração desta dissertação procurou abordar todos os subtemas, que estruturaram a temática central, através de autores renomados nas áreas específicas dos assuntos dissertados, fazendo, com isso, uma sustentação literária abalizada.

Com os resultados da pesquisa pode-se considerar os objetivos alcançados, pois foi constatado que há um desequilíbrio financeiro nas instituições, salvo as exceções mencionadas, comprovado pela liquidez de cada uma e a identificação dos fatores que causaram os desequilíbrios, apontados como: inadimplência dos alunos - citada por 71% das IESCG; inadimplência dos créditos educativos - citada por 57% das IESCG; investimentos no imobilizado - citados por 43% das IESCG; gastos operacionais - citados por 57% das IESCG; custos financeiros - citados por 29% das IESCG; capacitação de recursos humanos - citada por 14% das IESCG.

Ao final, cabe dizer, que para realizar este trabalho percorreu-se dois caminhos: o caminho teórico, buscando o saber de eminentes autores e o caminho da

prática da pesquisa científica, que buscou nas fontes, as informações oficiais de cada IESCG. Isto proporcionou ao autor, uma imensurável importância para a acumulação de conhecimentos, os quais, certamente, ficam disponíveis a socializar com todos aqueles que têm interesse em contribuir para a sua qualidade e completude, uma vez que, obviamente, outros estudos poderão vencer as limitações que porventura não se tenha conseguido superar, sugerindo-se a continuidade deste estudo, mais precisamente nos aspectos conjunturais, que tem levado as instituições de ensino, não só das universitárias comunitárias, a um estado que beira uma situação falimentar. Entre estes, pode-se citar:

- a conjuntura nacional e o custo da educação
- as situações de pobreza que faz do aluno um permanente devedor da sua preparação profissional
- base teórico-prática dos sistemas de gestão e sua otimização em IES
- reflexos da conjuntura econômica nacional no gerenciamento das IES
- estruturas de poder no gerenciamento do ensino superior
- autonomia das universidades comunitárias frente aos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. ASSAF NETO, A., SILVA, C. A. T. **Administração do capital de giro**. São Paulo: Atlas, 1995.
02. BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.
03. BERNARDO, M. S. **Desenvolvimento da contabilidade de custos e o progresso tecnológico: origens e desenvolvimentos até 1914**. São Paulo: USP (Dissertação de Mestrado) 1996. Universidade de São Paulo, 1996.
04. BEULKE, R.; BERTÓ, D. J. **Gestão de custos e resultado na saúde**. São Paulo: Saraiva, 1997.
05. BEUREN, I. M. **Contabilidade gerencial. Curso de Pós-Graduação em Administração**. - CPGA/UFSC (polígrafo de aula).1998.
06. BRUNSTEIN, I. **Controladoria e competitividade**. In: I Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. São Leopoldo: UNISINOS, 1994.
07. CATELLI, A.; GUERREIRO, R. **Uma análise crítica do sistema ABC Activity Based Costing**. IOB, *Temática Contábil* nº 39, p. 322-327, 1994.
08. CHARLE, C.; VERGER, J. **História das universidades**. São Paulo: Unesp, 1996.
09. CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1997. v. 1.
10. CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1998. v. 2.
11. CRÉDITO comercial. *Rev. Finanças*, A política de crédito comercial, São Paulo, Vol. 2, fascículo 25, p. 385-386, 1990.
12. CUNHA, L. A. **A Universidade Reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1988.

13. D'AURIA, F. **Contabilidade Geral**. 2ª ed. São Paulo: Nacional, 1959.
14. DI DOMÊNICO, G. B., LIMA, P. C. **Implantação piloto de um sistema de custos baseado em atividades em um ambiente agrícola**. In: I Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. São Leopoldo: UNISINOS, 1995.
15. DURKHEIM, E. **A evolução pedagógica**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.
16. DUTRA, R. G. **Critérios de rateio e distribuição de custos**. In: I Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. São Leopoldo: UNISINOS, 1995.
17. ERDMANN, R. H. **Organização de sistemas de produção**. Florianópolis: Insular, 1998.
18. GALBRAITH, J. R. **A organização 'reestruturável'**. In: HESSELBEIN et al. **A organização do futuro: como preparar hoje as empresas de amanhã**. São Paulo: Futura, 1997.
19. GODOY, A. **Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais**. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV, vol. 35, p. 20-29, maio/junho, 1995.
20. GRAHAM, P. **Mary Parker Follett, profeta do gerenciamento**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
21. IUDÍCIBUS, S. de. **Análise de balanços**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1988.
22. IUDÍCIBUS, S. de. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.
23. IUDÍCIBUS, S. de., MARION, J. **Manual de contabilidade para não contadores**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1995.
24. JONES, R. L.; TRENTIN, H. G. **Orçamento: a chave do planejamento e controle**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.
25. LDB - **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n 9394/96**.
26. LEONE, G. G. **Custos: um enfoque administrativo**. 11ª ed. Revisada e Atualizada. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

27. LONGHI, S. M. **A face comunitária da universidade**. Porto Alegre: UFRGS, 1998. (Tese de doutoramento), Universidade Federal do Rio Grande do Sul ①
1998.
28. MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
29. MINAYO, M. C. de S. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.
30. MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
31. MORAIS, J. L. de. (org.) **Perfil das Universidades comunitárias**. São Paulo: Loyola e Leopoldianum, 1989. ⑥
32. MOREIRA, J. C. **Orçamento Empresarial: manual de elaboração**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.
33. NAKAGAWA, M. **Gestão estratégica de custos: conceitos, sistemas e implementação**. São Paulo: USP, 1990 (Tese de Livre Docência), Universidade de São Paulo, 1990.
34. NASCIMENTO, J. O. do. **Orçamento-Programa: uma síntese de enfoques preambulares**. Porto Alegre: **Revista do Conselho Regional de Contabilidade**, Vol. 26, nº 88, p. 46-52, Jan./Mar., 1997.
35. NEURER, J. J. W. **Contabilidad de costos - principios y practica**. s/l.UTEHA, 1963.
36. NEWMAN, W. H. **Ação administrativa: as técnicas de organização e gerência**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.
37. NEVES, D. **A contabilidade a seu alcance**. s/l. H. Antunes, 1949.
38. PARKER, P. **Mais citados - menos considerados: os cinco sentidos de Follett**. In: GRAHAM, P. Mary Parker Follett, profeta do gerenciamento. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
39. PAVIANI, J. **Universidade Comunitária: um modelo alternativo de universidade**. Bento Gonçalves: **Enfoque**, 13ª, nº 59, p. 12-7, out. 1985.

40. PIRES, L. G. B. Sistemas de custeamento: o custeio direto. **RBC**, nº 64, p. 43-44, 1988.
41. PIZZITOLA, A. **Autonomia e “necessita” alle origini delli univesità contemporanee.** In: DE VIVO, F., GENOVESI, G. (orgs.) **Cento anni di università.** Padova: Edizioni Scientifiche Italiane, 1984.
42. RANIERI, N. **Autonomia das universidades: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Ed. USP, 1994.
43. RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1985.
44. ROCHA, W. **Custeio baseado em atividades: mitos, falácias e possíveis verdades.** In: I Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. São Leopoldo: UNISINOS, 1994.
45. ROSSATO, R. **Universidade: nove séculos de história.** Passo Fundo: UPF, 1998.
46. SANVICENTE, A. Z. **Orçamento na administração de empresas: planejamento e controle.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1983.
47. SENGE, P. M. et al. **A quinta disciplina: caderno de campo.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
48. SOBANSKI, J. J. **Prática de orçamento empresarial: um exercício programado.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.
49. STONER, J. A. F., FREEMAN, R. E. **Administração.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1997.
50. TRAMONTINI, R.; BRAGA, R. **As Universidade comunitárias: um modelo alternativo.** São Paulo: Leopoldianum e Loyola, 1988.
51. WELSCH, G. A. **Orçamento Empresarial.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1993.
52. WINTER, E.; SALLES, E. M. de. **Metodologia da pesquisa científica.** 2ª ed. São Paulo: CEDAS, 1997.
53. VIEIRA, S. L. **Tendências na educação superior brasileira no início da**

década de 80 (aspectos qualitativos). In: A universidade brasileira nos anos 80. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1981.

54. ZDANOWICZ, J. E. **Fluxo de caixa: uma decisão de planejamento e controle financeiros.** 5ª ed. Porto Alegre: Sagra, 1992.
55. ZDANOWICZ, J. E. **Estrutura e análise das demonstrações contábeis.** Porto Alegre: Sagra, 1998.

ANEXOS

**INSTRUMENTO DE COLETA DE INFORMAÇÕES SOBRE FATORES DE
DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NAS IESCG NA INTERPRETAÇÃO DOS
DIRIGENTES**

A) Informações gerais restritas ao ano de 1998:

Instituição: _____

Abrangência geográfica: _____

Espaço físico: _____

Espaço construído: _____

Nº de Cursos:

graduação: _____

pós-graduação (Especialização, Aperfeiçoamento): _____

Mestrado: _____

Doutorado: _____

Nº de alunos: _____

Nº de professores:

com graduação: _____

com pós-graduação: _____

mestrando: _____

com mestrado: _____

doutorando: _____

com doutorado: _____

Nº de funcionários: _____

com 1º grau: _____

com 2º grau: _____

com graduação: _____

com pós-graduação: _____

com mestrado: _____

com doutorado: _____

B) Informações específicas:

A estrutura organizacional e a tomada de decisão adotada pela instituição é do tipo:

Centralizado ()

Descentralizado ()

Por quê? _____

A estrutura organizacional da instituição contempla o setor de orçamento?

Sim ()

Não ()

A elaboração do orçamento se dá com a participação de todos os centros de custos especialmente as unidades de ensino?

Sim ()

Não ()

O Sistema Orçamentário encontra-se implantado?

Sim ()

Não ()

O orçamento é utilizado como ferramenta de gestão na tomada de decisões?

Sim ()

Não ()

Se optou por Sim, de que maneira? _____

A instituição adota o orçamento do tipo:

econômico ()

financeiro ()

Por quê? _____

Aprovado o orçamento para o exercício seguinte, o mesmo tem a função de:

() doutrinador dos gastos e investimentos

() existe somente para cumprir os trâmites juntos aos colegiados e/ou fixação dos valores a serem praticados nas mensalidades.

O setor de orçamento é o responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos?

Sim ()

Não ()

Se a opção foi 'não', qual o setor que toma essa decisão? _____

A instituição dispõe de sistemas de custeio implantado?

Sim ()

Não ()

Se a resposta foi 'sim', qual o tipo?

Por absorção ()

Direto ()

ABC ()

Outro ()

Há quanto tempo está implantado? _____

Se adotado o sistema de custeio por absorção, quais são os critérios de rateio das despesas indiretas?

Reitoria: _____

Por quê? _____

Pró-Reitoria de Graduação ? _____

Por quê ? _____

Pró-Reitoria Administrativa? _____

Por quê ? _____

Direções das Unidades ? _____

Por quê ? _____

Laboratórios ? _____

Por quê ? _____

Se adotado o sistema de custeio direto, como se processa a contribuição marginal?

Se adotado o sistema de custeio ABC, como se processam os direcionadores de custos?

Se for adotado outro sistema de custeio, qual e como se processa?

O sistema de custeio implantado satisfaz as necessidade de informação da instituição?

Sim ()

Não ()

Por quê? _____

A instituição utiliza o sistema de custeio para apuração do custo aluno?

Sim ()

Não ()

A instituição utiliza o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação de seus preços ?

Sim ()

Não ()

A instituição utiliza o sistema de custeio como:

() técnica de registro dos custos

() ferramenta indispensável na gestão administrativa financeira.

Quais são as fontes de recursos da instituição?

Das fontes de recursos, qual o % que representa os recursos de terceiros nessa instituição?

Qual o comprometimento financeiro dessa instituição junto às instituições financeiras?

Quais são as aplicações dos recursos da instituição?

Qual o grau de independência financeira dessa instituição?

Qual o coeficiente de liquidez normal dessa instituição?

Na sua concepção, as IESCG são instituições que gozam de autonomia administrativo-financeira perante o governo?

Sim ()

Não ()

Por quê?

Como você analisa a atual legislação que disciplina as mensalidades escolares?

Como você situaria as IESCG frente a nova lei da filantropia?

A instituição participa dos seguintes programas de crédito educativo:

Federal ()

Estadual ()

Municipal ()

Todos ()

Quanto à política de Crédito Educativo adotada pelo governo federal, esta satisfaz os anseios da instituição ?

Sim ()

Não ()

Por quê ?

Quanto à política de Crédito Educativo adotada pelo governo estadual, esta satisfaz os anseios da instituição ?

Sim ()

Não ()

Por quê ? _____

Quanto à política de Crédito Educativo adotada pelo governo municipal, esta satisfaz os anseios da instituição?

Sim ()

Não ()

Por quê ? _____

Do universo total de alunos na instituição, qual o % com crédito educativo (em todas as instâncias)? _____

Do universo total de alunos na instituição, qual o % com Crédito Educativo Federal?
_____ %

Qual na sua ótica seria o % ideal de alunos contemplados com Crédito Educativo Federal ?
_____ %

Por quê ? _____

A política adotada pelo governo ao longo do tempo no que diz respeito ao repasse dos valores devido do Crédito educativo para a instituição é satisfatória?

Sim ()

Não ()

Por quê? _____

Qual o % de inadimplência entre os universitários dessa instituição? _____

C) Informações pertinentes ao tema

A instituição identificou fatores de desequilíbrio financeiro em 1998?

Quais?

Citar as causas do desequilíbrio financeiro da instituição:

ANEXO 2 - PRÉ-ANÁLISE

Na proposta de pré-análise juntou-se o material documental e os resultados obtidos através de questionário.

1. Material documental

O material documental solicitado às IESCG nem sempre estavam disponíveis, portanto, utilizou-se àqueles que foram disponibilizados, e que aqui serão interpretados com o sentido de localizar o espaço temporal, o mais aproximado possível, do início dos desequilíbrios financeiros. Como já visto acima, para a descrição, as IESCG, não serão nominadas, conforme o compromisso ético assumido na metodologia. Cada uma delas será identificada, neste trabalho, com os seguintes códigos: UNIA, UNIB, UNIC, UNID, UNIE, UNIF, UNIG, UNIH, UNIL.

a) UNIA

A UNIA enviou os dados que se relacionavam com os índices de liquidez, número de docentes, e discentes e carga horária dos professores.

Segundo o relatório recebido, a UNIA teve o seu reconhecimento em 1992, por isso não dispunham dados anteriores. Em 1992 tinha um índice de liquidez de 1,54. Decresceu em 1993, para um índice de liquidez de 0,42, seu pior índice até o momento. A partir de 1994, iniciou uma recuperação na sua capacidade de pagamento chegando a 1,25, 1,21, em 1995, 1,28 em 1996, 1,72 em 1997 e 1,86 em 1998. Comparando-se o ano de 1993, com 1998, encontra-se um percentual de 342% da capacidade de crescimento na liquidez.

b) UNIB

A UNIB forneceu documentos relacionados com os índices de liquidez corrente, corpo docente, corpo discente e carga horária dos professores, salientando que o sistema de custeio está em fase de implantação.¹

Segundo esses documentos, a UNIB detinha, de 1991 a 1992 um índice altamente satisfatório de liquidez (2,93 em 1991 e 5,62 em 1992). O declínio da capacidade de pagamento deu-se em 1993, quando o índice de liquidez chegou a 0,72, perdendo, portanto, um percentual de 406,94% dessa capacidade. Entre os anos 1994 (1,29), 1995 (1,25) e 1996 (1,80) houve uma tímida recuperação em relação ao ano de 1993, evidenciando-se, nestes 3 anos que a empresa detinha uma capacidade de pagamento. Em 1997, nova queda foi instalada, contatando-se um índice de liquidez de 0,63, tendo isso se repetido em 1998 (0,77). Portanto, se comparado o ano de 1991 (2,93) com o ano de 1998 (0,77), pode-se dizer que se mantém a perda da capacidade de pagamento atingindo um percentual de 380,52%, sendo esta a herança recebida pela gestão administrativa no ano de 1999.

c) UNIC

A UNIC não apresentou histórico da sua liquidez nos anos 90, exceto o ano de 1998, cujo índice é 0,88. O relatório da UNIC apresenta corpo docente que está formado por professores em todas as áreas de seus cursos, o número de cursos e o corpo discente.

d) UNID

Segundo os dados fornecidos pela UNID, o processo decrescente da liquidez é alarmante. Percorrendo-se os anos 90, encontrou-se que, 1990 foi o ano em que a capacidade de pagamentos esteve no patamar, extremamente baixo, de 0,31. Em 1991 essa capacidade teve um pequeno aumento, chegando a 0,62, subindo em 1992 para um coeficiente de 1,92. Em 1993, houve um decréscimo desse coeficiente, ficando seu índice em 1,25. Porém, se de 90 a 93 houve oscilações que garantiram a liquidez em níveis

¹O material documental fornecido pelas IESCG não serão anexados ao trabalho por compromisso ético de manter a privacidade das informações. Ficarão, no entanto, sob a guarda do pesquisador.

aceitáveis, isso não se repetiu em 1994, quando caiu, consideravelmente, para 0,72, mantendo-se nesse índice durante o ano de 1995. Pode-se, numa visão distributiva, dividir a liquidez da UNID em duas fases: de 1990 a 1993, quando a instituição saiu de 0,31 e reagiu alcançando patamares aceitáveis, com respeito à liquidez, como foi o caso de 1992 (1,92) e 1993 (1,25); o outro período vem de 1994 a 1998, período este que demonstra o desequilíbrio financeiro da instituição, por conseguinte, a falta de capacidade de cumprir com seus compromissos em dia.

e) UNIE

A UNIE apresentou um quadro substantivamente diferente das demais IESCG, quanto à capacidade de pagamento. Seus índices de liquidez, na década de 90 têm se mantido em níveis superiores aos índices aceitáveis como padrão de liquidez na literatura técnica. Mesmo em épocas de decréscimo, os índices se mantiveram com capacidade de pagamento garantida. Segundo esses índices, em 1991 a liquidez estava em 4,68, decrescendo, em 1992 para 3,64 e em 1993 para 2,09. Reagindo, a UNIE conseguiu, em 1994, um índice de 3,52. Novamente, em 1995, decresceu, chegando ao seu índice mais baixo da década, que foi de 2,01. No entanto, no ano seguinte (1996) passou para mais que o dobro de 95, quando apontou um índice de 5,21. Nos dois últimos anos, 1997 (3,17) e 1998 (3,42) novamente decresceu, porém, sem comprometer sua capacidade de pagamento.

f) UNIF

A UNIF, no seu relatório de 1998, mostra que os seus índices de liquidez em 1991 estava em 1,19, sofrendo uma baixa, em 1992, para 0,69, decrescendo ainda mais, em 1993, para 0,30. Após isso, em 1994, teve uma pequena recuperação, concentrando seu índice em 0,96, porém, em 1995 voltou a cair, ficando em 0,89. A partir de 1996 retoma o crescimento, atingindo um coeficiente de 1,02, o qual se manteve em 1997. Em 1998 indicou um crescimento, chegando ao final desse ano com uma liquidez de 1,11.

g) UNIG

Essa IESCG apresentou, em um ano (1993) o menor índice de liquidez encontrado entre as instituições pesquisadas, chegando, nesse ano, a apenas 0,29. No primeiro ano da década de 90, citado no relatório do sistema contábil, encontrou-se, no ano de 1991, uma liquidez de 1,04, declinando, em 1992, para 0,67 e, como já foi citado, esse declínio se acentuou em 1993 (0,29). A UNIG teve uma leve recuperação em 1994, quando atingiu uma capacidade de pagamento de 0,93, ainda longe de alcançar um coeficiente aceitável. Em 1995 manteve o índice de liquidez em 0,93, novamente declinando, em 1996 para 0,71, e, continuando a declinar, apresentou, em 1997, um coeficiente de 0,60. Em 1998, atingiu o índice de 0,82, o que não altera a curva de declínio dos anos anteriores.

h) UNIH

A UNIH não emitiu informações. Algumas questões expostas neste trabalho foram cooptadas de folders distribuídos pela instituição.

i) UNII

Da mesma forma que a UNIH, a UNII não emitiu informações.

2. Material da investigação

O material da investigação perfaz as falas dos entrevistados e suas respostas, por escrito, no questionário preenchido com as informações solicitadas.

3. Exploração do Material

A partir deste tópico, sempre com a orientação dada pela opção metodológica, faz-se a exploração do material, pegando-se as falas e as respostas dadas no questionário, sob a forma de conteúdo bruto, organizando-as, questão por questão, sem inferência analítica, pois esta se dará no passo seguinte, que é a análise do conteúdo.

A) Informações gerais restritas ao ano de 1998

a.1) Abrangência geográfica

Quadro 1 - Abrangência geográfica das IESCG

IESCG	Nº de municípios
UNIA	102
UNIB	42
UNIC	18
UNID	60
UNIE	57
UNIF	50
UNIG	22
UNIH	33
UNII	30

a.2) Área física

Segundo o informante da UNIC “*nós temos duas estruturas de espaço físico que seriam, o centro administrativo, que fica na área urbana e o chamado Campus. O campus está com 470 hectares. Hoje, pode-se situar uma área física ao redor de 30.000 m² construídos.*”

A UNIB apresenta uma área física de 30.000 m².

Na UNIE a área física é de 107.275 m², distribuídos em 264 laboratórios, 261 salas de aula, 13 auditórios, 5 livrarias e 10 bibliotecas, além dos espaços reservados à administração da instituição.

A UNIG apresenta uma área física de 30.000 m².

Segundo a UNIF sua “abrangência geográfica é regional, isso representa uma população de aproximadamente 1 milhão e meio de habitantes. O espaço físico da instituição é de 25.000 m² para o espaço construído.

A UNIA compõe uma área física de 62.591 m².

A área física da UNID é 124.176 m².

a.3) Número de cursos

A UNIC se distribui em 29 cursos de graduação e 11 de pós-graduação. Desses 11, 3 são de mestrado.

A UNIB distribui-se em 25 cursos de graduação, 20 de especialização e 2 mestrados.

A UNIE acumula 30 cursos de graduação, 32 de especialização, 20 mestrados e 3 doutorados.

Na UNIG o número de cursos está distribuído em 27 de graduação, 12 de especialização e 3 mestrados.

Há, na UNIF, “26 cursos de graduação, 20 cursos de pós-graduação, a nível de especialização, estão alternadamente sendo oferecidos, 2 mestrados com oferta regular, doutorados ainda não temos, estamos trabalhando em projetos de doutorados.”

Na UNIA há, segundo o informante, “22 cursos de graduação, 24 especialização e 2 mestrados, um com a UFRGS, em Administração e o outro em Direito com a UFSC. Não temos doutorado.”

A UNID compõe-se de 49 cursos graduação, 25 de pós-graduação (especialização), 13 mestrados, sendo 3 próprios e 10 interinstitucionais. Não há nenhum doutorado na UNID.

B) Informações específicas

b.1) Estrutura organizacional e tomada de decisão

Podemos dizer que ela tem o processo final de decisão centralizado, mas para chegar a essa decisão há um grau de participação das unidades, conforme suas demandas passando por uma série de estruturas organizacionais e centralizando-se ora na reitoria, ora numa pró-reitoria e, dependendo do grau da importância da decisão o caso vai para conselhos, conforme a estrutura de uma universidade comunitária como a nossa.” O item assinalado no questionário, pelo mesmo indivíduo da UNIC, foi a tomada de decisão descentralizada.

A estrutura organizacional e o processo da tomada de decisão da UNIB é descentralizado. *“Democratização e participação dos setores foi a forma encontrada pela UNIB para o comprometimento, bem como o envolvimento das unidades de ensino com seus respectivos centros de custos, e com os centros administrativos. Acredita-se que esse sistema de gestão tem trazido sucesso aos empreendimentos da instituição.”*

Disse o informante da UNIE: *“Nós podemos afirmar que a instituição possui um sistema organizacional para a tomada de decisão que não dá para dizer que é centralizado, nem é muito descentralizado, porque ocorre o seguinte: as decisões são tomadas em instâncias diferenciadas. Nós temos decisões que são tomadas a nível de pró-reitorias, outras que são tomadas única e exclusivamente pelas unidades de ensino e aquelas tomadas pela própria reitoria. Há, ainda, decisões que são tomadas em conjunto, reunindo os conselhos com a reitoria etc e tal. Então, eu diria que é um sistema democrático, respeitadas as devidas instâncias de decisão.”*

Na UNIG a *“estrutura é centralizada, porque nós temos uma mescla com a igreja estrutural entre igreja e órgãos públicos, porque os nossos dirigentes têm origens nos dois segmentos e ambos são essencialmente centralizadores.”*

Na UNIF, a estrutura organizacional e a tomada de decisão “é do tipo descentralizado. Temos um processo de ampla discussão de todas as decisões no âmbito da instituição. O orçamento programa, é construído a partir de cada programa projeto aprovado a nível dos departamentos e depois aprovado a nível do conjunto da universidade no Conselho Universitário, um processo de construção da própria proposta orçamentaria. E assim, outras questões também como cursos, alterações no projeto de cursos, na proposta de cursos são todas elas discutidas na instância diretamente envolvida, que faz a sua proposta para o conjunto da instituição.”

O informante da UNIA disse: “Com relação à questão da estrutura organizacional a tomada de decisão de centralizado ou descentralizado, na verdade é centralizada, mas a decisão e o poder são muito diluídos na nossa instituição, e tem que ser, até pelo modelo que adotamos. As decisões acadêmicas que passam na universidade, nascem nas coordenações de cursos nos departamento acadêmicos e depois pelos pró-reitores ou setores de ensino ou setores de pesquisa e depois vai para o conselho geral da sede e dos campi, onde são tomadas as decisões. Nós temos em nossa estrutura um único conselho superior, que é o conselho universitário e o conselho geral. Muito descentralizada, mesmo é a questão financeira. Como, praticamente, não tomamos dinheiro de um campus para suprir as necessidades de outro campus da universidade, na realidade a política é cada campus ter a sua receita própria. A gerência do campus é eleita e tem procuração do reitor e da presidência, para poder girar o recursos financeiros. Este só faz a gestão financeira, se houver uma descentralização, inclusive de poder, para poder girar o recurso, movimentar contas, receber e pagar.” Observou-se, que no questionário, a resposta objetiva, do mesmo informante, foi o modelo ‘descentralizado’.

Na UNID a estrutura organizacional e a tomada de decisões são descentralizadas, segundo o informante, que complementa: “tem competência das vices-reitorias e as decisões políticas são tomadas pelo conselho universitário.”

b.2) Estrutura organizacional e orçamento

Conforme o informante da UNIC a estrutura organizacional contempla o setor de orçamento, mas mantém *“flexibilidade, pois a instituição está crescendo, ainda tem muito que crescer, muitas etapas a vencer. O orçamento não é respeitado, assim como deveria. Dependendo da dinâmica, às vezes é alterado para maior ou para menor. Eu poderia dizer também que, como se faz um orçamento e um planejamento de investimento do ano e a conjuntura da instituição é semestral, estabelecendo, como por exemplo a inadimplência, pode ocorrer a falta de liquidez para cumprir um compromisso mesmo planejado em 6 meses. O orçamento é de um ano, às vezes, há necessidade de um recuo e um debate sobre todo o processo.”*

A estrutura organizacional da UNIB contempla o setor de orçamento. *“A atuação da área orçamentária fixa no planejamento as suas diretrizes operacionais. Porém, a previsão orçamentária, à medida que ocorrem as realizações, e por conseguinte sua comparação com os valores previstos, sofre correções.”*

A estrutura da UNIE contempla o setor de orçamento.

A estrutura da UNIG contempla o setor de orçamento.

A estrutura da UNIF contempla o setor de orçamento.

Na UNIA, a estrutura contempla o setor de orçamento. Seu informante disse que *“há um orçamento, inclusive aprovado pelo conselho universitário, referendado pelos órgãos da Mantenedora, tanto do conselho diretor, quanto do conselho curador, e esse orçamento, evidentemente é referencial de execução da universidade.”*

A estrutura organizacional da UNID contempla o setor de orçamento.

b.3) Participação das unidades na elaboração do orçamento

Na UNIC, a elaboração do orçamento se dá com a participação de todos os centros de custos administrativos e de ensino.

Na UNIB o processo orçamentário é construído com a participação de todos os centros de custos envolvidos, assim como também os centros de ensino, e sua apreciação passa por uma assembléia.

Na UNIE a elaboração do orçamento *“se dá, parte com a participação das unidades de ensino, parte participação somente dos pró-reitores, e alguns cálculos finais são específicos da pró-reitoria de finanças.”*

Na UNIG, o orçamento não tem a participação das unidades de ensino. *“Nós estamos no meio processo, ele não é completo. O orçamento da universidade está se dando na execução do mesmo e não na elaboração do próprio. Os custos da universidade que é o gerador do orçamento, não era muito tomado pelos diretores, hoje nós conseguimos fazer com que as nossas unidades tenham consciência do seu resultado e, por isso, não há mais uma críticas como antes havia. No sistema, daqui para frente efetivado, nós partimos para o orçamento, com a aprovação via conselho, considerando a questão legal. Mas ele não é descentralizado, ele não é elaborado pelo diretor da unidade, o ideal seria, que cada chefe de unidade fizesse seu orçamento.”*

A UNIF elabora o orçamento com a participação de todos os centros de custo, incluindo as unidades de ensino.

Na UNIA, *“dada a sua estrutura, há uma descentralização da questão da previsão de receita e da despesa, e, portanto, na elaboração do orçamento. O orçamento global da universidade nada mais é do que a composição dos vários orçamentos das unidades. Claro, que cada campus universitário elabora o seu projeto de orçamento que fará parte do orçamento global. Na realidade os centros de custos são levados em conta sim porque se observa a questão das receitas “ordinárias” E também das despesas considerando aqui a folha de pagamento, os encargos, as despesas administrativas e depois as referências aos investimentos da universidade bem como a questão da capacitação dos recursos humanos. Portanto, há envolvimento dos diferentes setores na elaboração do orçamento.”*

Na UNID, há participação de todos os centros de custos, inclusive das unidades de ensino, na elaboração orçamentária.

b.4) Situação do sistema orçamentário

Na resposta ao questionário o informante da UNIC apontou que o sistema orçamentário está implantado, no entanto, na gravação da entrevista ele disse que *“Não seria bem um sistema, mas planilhas eletrônicas. Não está interligado com a contabilidade, mas é paralelamente controlado.”*

O informante da UNIB disse que *“o sistema orçamentário encontra-se implantado há mais de 12 anos, vindo sofrendo transformações para tornar o processo mais ágil, mais qualificado e disponível à interpretação de todos.”*

Quanto à implantação do sistema orçamentário, o informante da UNIE disse que já houve essa implantação. *“O sistema orçamentário encontra-se perfeitamente em funcionamento já foi implantado há vários anos. Há, evidentemente, algumas melhorias que devem ser introduzidas. Entendemos que o orçamento deve ser uma peça não estática, acompanhando o desenvolvimento, então, nós, freqüentemente, fazemos algumas alterações.”* Continua o informante: *“A instituição acompanha e apresenta, inclusive para os diversos conselhos antes de ser indicado. No período do ano em questão a que se refere o orçamento ele deve ser aprovado pelo conselho universitário e pelo conselho diretor.”*

Segundo o informante da UNIG *“O sistema orçamentário na instituição está implantado, porém, o sistema, como sistema sim, ele é centralizado.”*

Segundo o informante da UNIF, *“há vários anos já está funcionando o sistema orçamentário da instituição.”*

Conforme foi informado pela UNIA, o sistema orçamentário encontra-se implantado.

Na UNID o sistema orçamentário encontra-se implantado.

b.5) Orçamento como ferramenta de gestão

A resposta objetiva da UNIC é sim. *“Em tese sim, mas na prática há algumas coisas estabelecidas pela conjuntura que levam a decidir, deixando de lado o planejamento. Ele é respeitado, mas no momento em que a unidade solicita algum recurso ele fixa-se nesse planejamento. Dessa solicitação se autoriza, digamos assim, um incremento daquela rubrica a maior, geralmente é a maior, de investimentos dependendo da necessidade da área.”*

O orçamento, na UNIB, é considerado uma ferramenta de gestão, na tomada de decisões. *“Toda a decisão a ser tomada na instituição é baseada no orçamento, como por exemplo, para reajustes salariais, de mensalidades, entre outros.”*

Na UNIE, o orçamento *“é utilizado como ferramenta de gestão para a tomada de decisão e também no regramento dos gastos, via de regra ele funciona como balizamento, ainda, das despesas.”*

Na resposta ao questionário, o informante da UNIG marcou que não. No entanto, em sua fala, disse *“em parte. O orçamento para nós é um instrumento de gestão contínua, porém, não se executa uma despesa visualizando o orçamento, porque houve ou não essa previsão. Isso não acontece, ele nos é muito útil, principalmente quando se visualiza o início do exercício. Então ele tem uma conotação legal para reajuste de parcelas e nos obriga a pensar no orçamento até financeiro da instituição para o próximo exercício. Então ele cumpre a sua missão. Não naquele sentido das federais, por exemplo, se não há dotação orçamentária não executam a despesa, não é o caso, o nosso operacional não se vale do orçamento.”*

Na UNIF, o orçamento é utilizado como ferramenta de gestão, na tomada de decisão. *“Toda a execução, toda despesa realizada é realizada de acordo com a previsão*

orçamentaria. Se não tiver previsão, há possibilidade de ajuste sim, mas o orçamento é peça chave para qualquer decisão de execução orçamentaria.”

A UNIA respondeu que o orçamento é utilizado como ferramenta de gestão na tomada de decisão. *“É sobre o orçamento que pautamos, que dirigimos todo o comportamento da ação administrativa da universidade durante o ano. Por exemplo, nós temos uma previsão de despesas específicas. Vamos pegar o caso da capacitação, se olharmos o orçamento, e vemos um investimento de 2,58% do orçamento global da universidade, em qualificação de recursos humanos para 1999, vamos perceber que será aplicado 2,72% do orçamento em fundos de pesquisa, que são inclusive uma exigência de ordem legal. Então, na realidade do ponto de vista administrativo, temos diversas formas, através dos balancetes e de outros mecanismos de verificação que apontam se, na realidade, a previsão orçamentário está sendo executada.”*

A UNID utiliza o orçamento, como ferramenta de gestão na tomada de decisão. Segundo o informante, *“as despesas normais, que ocorrem para manter as estruturas dos laboratórios, pagamento de professores e dos técnicos administrativo da universidade é praticamente um processo normal que ocorre de uma forma automática. Quando se refere a questão de investimentos é sempre dado uma prioridade àquelas unidades que têm uma necessidade maior em função também do fluxo de caixa para ver se realmente há disponibilidade financeira e não apenas orçamentaria.”*

b.6) Tipo de orçamento adotado pela instituição

Conforme a UNIC o tipo de orçamento adotado é o econômico. Com esse tipo, *“Não contempla variáveis como a questão da inadimplência que se tem mensalmente, e verifica-se um possível resultado contábil, que é o econômico e não o financeiro. Nessa forma de trabalho, ele vai atingir um nível de resultado, mas, no percorrer do caminho vai encontrar uma inadimplência X, que aparece no momento da matrícula, assim, chega-se aos níveis do orçamento.”*

A UNIB adota o orçamento do tipo econômico. *“Entendemos ser este o tipo mais apropriado à nossa instituição, pois, ao nosso ver, o orçamento econômico contempla o orçamento financeiro, motivo pelo qual, optamos por esse modelo.”*

O tipo de orçamento da UNIE é econômico e financeiro, *“diria que é uma mescla dos dois”*, disse o informante. *“O primeiro, o econômico para exercer o papel de ferramenta para a mensuração da atividade operacional da instituição. O segundo, o financeiro, para exercer a função de controlador dos fluxos financeiros (entrada e saída), bem como balizador das despesas.”*

Na UNIG coexistem ambos os tipos de orçamento, o econômico, e o financeiro. *“O orçamento estrutural da universidade é econômico, mas sempre nós acompanhamos. O oficial da universidade é o econômico, mas nós sempre fazemos também um orçamento financeiro para saber o que é preciso de dinheiro.”*

Na UNIF são utilizados *“os dois, econômico e financeiro, mas principalmente financeiro. O nosso é predominantemente financeiro, embora os balanços tratem da questão econômica também.”*

Na UNIA é adotado o orçamento do tipo econômico e do tipo financeiro. Disse o entrevistado *“Temos um misto de financeiro e econômico. A nossa expectativa futura seria pensar um pouco no orçamento econômico. É um pouco difícil, mas é necessário se evoluir para ter um orçamento programado no tipo econômico.”*

Na UNID, segundo o informante, *“envolve ambos, o econômico e o financeiro. Na questão dos investimentos é mais o financeiro e para manter a estrutura normal ele depende mais do econômico.”*

b.7) Função do orçamento

Para a UNIC a função do orçamento é doutrinar os gastos e os investimentos. *“O objetivo do orçamento se dá como resultado de um planejamento global. Neste tipo de*

instituição é importante que, não se tenha apenas uma visão do que se vai receber no ano, através das matrículas.”

O orçamento, na UNIB, tem a função de doutrinador dos gastos e investimentos. *Seguindo a doutrina do processo orçamentário, a UNIB assegura, que mediante a participação dos seus centros de custos na elaboração do orçamento, o mesmo passa a ter o papel gerencial da organização.”*

Na UNIE, *“não há efetivação de uma receita projetada os gastos também sofrem um corte na mesma proporção, não geral, em todas as rubricas que são menos prioritárias, digamos assim.”* A função do orçamento, nesse caso, é de doutrinador dos gastos e investimentos.

Segundo o informante da UNIG, o orçamento da instituição tem a função de doutrinador dos gastos e investimentos, bem como existe para cumprir os trâmites junto aos colegiados e/ou fixação dos valores a serem praticados nas mensalidades. *“Pelo nosso conceito de orçamento, não dependemos do orçamento para a execução das operações da universidade, ele não nos serve como gesso. Entendemos que ele possa nos engessar e nós não o utilizamos nesse sentido. Ele serve sim como um instrumento de previsão e de uma análise futura daquilo que vem acontecendo.”*

Na UNIF, o orçamento tem a função doutrinadora dos gastos e investimentos.

A resposta da UNIA sobre a função do orçamento foi a seguinte: *“Na realidade, gostaríamos de poder responder de que fosse um doutrinador dos gastos e investimentos. Agora, na nossa universidade, temos que considerar um pouco a regularidade a receita. Nós estamos há meses com 48% de inadimplência. Dessa forma, não tem como gastar, tem que se pautar pelo comportamento do orçamento. Nas prioridades que são pagar a folha, pagar as leis sociais, então é um pouco misto de respostas na realidade. O ideal seria se pudesse tê-lo como indutor, condutor, mas nem sempre pode acontecer isso.”*

A função do orçamento, na UNID “*é basicamente essa primeira colocação, a de doutrinador dos gastos e investimentos, que é a mais correta com raras exceções. Quando surge alguma necessidade de fazer um investimento extraordinário, o orçamento é reavaliado e discutido.*”

b.8) Relação do setor de orçamento com a liberação de valores

O setor de orçamento, na UNIC, não é responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos. “*O processo de decisão que se dá na área da pró-reitoria administrativa. Deve-se, no entanto, repensar o processo de decisão, porque ele é de fato centralizado. A área orçamentária deveria ser mais ouvida antes das decisões sobre gastos, mas a pressão acontece por ser um tipo de empresa aberta, há um processo de participação, demandas que surgem, excepcionalidades, avanço tecnológico, variáveis que levam a instituição a decidir, muitas vezes sem ouvir a área que trata do orçamento.*”

Também na UNIB, o setor de orçamento não é responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos. Segundo o informante, “*a palavra final é prerrogativa do Reitor. Este, no entanto, muitas vezes, consulta o setor administrativo para tomar a sua decisão.*”

O setor de orçamento não é o responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos, na UNIE. “*A decisão dos gastos é sempre tomada em cima das disponibilidades orçamentárias, mas via de regra é o conjunto da universidade liderada pela reitoria. Se há necessidade da construção de um prédio, precisa ver se há recursos ou não de orçamentos. Nós fornecemos os dados sobre os recursos e aí a reitoria, consultando também as unidades de ensino envolvidas vai tomar a decisão de adiar, começar logo, ou postergar a construção.*”

O setor de orçamento da UNIG não é responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos. “*No nosso caso, isto fica com a Pró-Reitoria Acadêmica. A pró-reitoria de administração, na maior parte das despesas, a Acadêmica,*

mexe com os salários, assim, Acadêmica e Administrativa, são as duas pró-reitorias responsáveis pela liberação dos recursos.”

Conforme o informante da UNIF, “o setor de orçamento, em primeira instância é responsável por toda liberação de recursos referente a gastos e despesas. O que está previsto vai direto, o que não está não está previsto, vai para outras instâncias. Mesmo a nível de investimento, há uma programação de execução, pois o nosso setor de orçamento está ligado a coordenadoria administrativo-financeira, e essa coordenadoria faz todo planejamento de caixa com informações fornecidas pelo setor de orçamento.”

Na UNIA, segundo o informante, o setor de orçamento não é o responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e de investimentos. “O orçamento aprovado, na sua execução, depende do recurso do caixa interno, mas também como nós não temos uma centralização de todo os recursos em uma conta, isso não ocorre na universidade. Temos uma administração mais descentralizada. Há uma administração de delegação inclusive, com os próprios diretores possuindo o poder de gestão. O que nos une de fato é a existência de uma folha, de um plano de contas, o mesmo valor que é praticado pelas mensalidades, o mesmo valor pago para os professores e funcionários, O mesmo dia de pagamento. Isso diz respeito ao caixa de cada unidade, porque temos uma política única na instituição, evitamos pegar dinheiro de campus e jogar em outro. Procuramos fazer, com que cada campus seja auto-suficiente É uma política que adotamos para evitar acomodações, respeitando inclusive a nossa forma de constituição de universidade, que ela é de fora para dentro, é de um pólo que se estende. A decisão é de um órgão colegiado, do conselho administrativo, do qual participam além do reitor e pró-reitores os diretores de cada unidade.”

Segundo o informante da UNID, “dependendo do fluxo de caixa que a instituição mantém, o setor de orçamento é o responsável pela liberação de valores dos gastos e/ou despesas e investimentos.”

b.9) Sistemas de custeio

Há um sistema de custeio na UNIC que foi conseguido com “a mistura de absorção e ABC, só que tem algumas dificuldades operacionais ainda para chegar plenamente ao ABC.” É feito “através de planilhas do software Excel, que são utilizadas para lançamentos contábeis. Esse sistema é do tipo ‘por absorção’ e está implantado desde 1995. Com esse sistema interliga-se com a contabilidade de onde extraem-se dados para a apuração do custo das unidades, através do rateio.”

A UNIB não possui sistema de custeio implantado.

Na UNIE, “Nós não temos ainda sistema de custeio “puro” implantado, estamos pensando no sistema por absorção ou direto. Eu ainda diria que nós estamos caminhando para um sistema de custeio direto, mas porque nós estamos inclusive, delineando todo o nosso plano de contas. Nós fizemos a introdução de um sistema informatizado, já voltado para os centros de custo, mas no momento nós utilizamos uma mescla de sistemas, que têm nos dado bom resultado, só que ele traz algumas dificuldades em acompanhar, mais de perto, o desempenho financeiro de determinadas áreas.” Diz ainda: “diria que hoje nós estamos trabalhando mais ou menos dentro de um sistema aproximado do absorção. A idéia é nós trabalharmos mais no ABC. Muito mais importante também é a forma de agregação da margem de contribuição que nas universidades sempre tem uma dificuldade um pouco acentuada em virtude da série de atividades que a universidade tem, mas nós estamos desenvolvendo esse sistema e eu creio que mais um ano por aí nós já estejamos com ele totalmente implantado.”

Na UNIG, o sistema de custeio é “o do tipo direto, por absorção. O certo é por absorção.” Esse sistema está implantado há mais de 4 anos.

O sistema de custeio da UNIF está implantado. “não é um sistema abrangente, é um sistema que abrange algumas questões gerais, outras estão mais localizados com as unidades, portanto, mais específicas. O modelo implantado, há mais de 10 anos, é do tipo por absorção. Aquilo que é despesa direta, que é custo direto já está direto no centro de custo. Aí tem uma dimensão, do custo do departamento, por exemplo, ele não chega a ser

rateado nos programas, ali é a unidade básica. Agora aquilo acontece fora do departamento é levado, através de rateio para a unidade.”

Na UNIA, não encontra-se implantado sistema de custeio.

A UNID utiliza o sistema de custeio “do tipo absorção. Faz, praticamente 3 anos que foi implantado o processo, que anualmente sofre algumas alterações, novas discussões para cada vez implementar mais.”

b.10) Critérios de rateio

Na UNIC os critérios de rateio são genéricos a toda a reitoria, unidades de ensino, laboratórios e administração. Nessa IESCG encontrou-se os seguintes critérios de rateio: número de alunos, volume de créditos, percentual da folha de pagamento, metragem do ambiente utilizado (energia, manutenção, água). *“Nós utilizamos o seguinte critério: tentar chegar mais próximo da realidade, identificando o gasto de determinados itens como xerox, correspondência, por exemplo, no centro de custo de origem do gasto. Nesse caso, tenta-se utilizar o sistema ABC.”*

Como a UNIB não tem sistema de custeio implantado, não tem, também, critérios de rateio.

A UNIE não forneceu dados sobre critérios de rateio dos custos indiretos.

O informante da UNIG, quanto aos critérios de rateio, prestou os seguintes esclarecimentos: *“Nós fazíamos um rateio com 2 variáveis. Hoje não é assim. Primeiro se fazia em função da lotação dos professores. Em razão disso, o grau de certeza pelo volume muito grande, o nº de escolas de unidades pelo qual a universidade era rateada, começamos a nos perder em relação ao rateio e não se conseguia mais justificar isso. O volume, que uma unidade ganhava era maior do que o de outra. Isso era muito complicado. Optamos pela simplificação e é hoje o que nós estamos fazendo. O nosso sistema de custo começou muito complexo e hoje nós vimos fazendo com que esse sistema*

seja mais humilde, mais simples para poder servir como instrumento. Isso nós fazemos com o indireto, pegamos o indireto, a razão dele é o direto, se isso é mais ou menos justo, hoje ninguém está mais nos questionando, e não quer se dizer que ele seja justo, na verdade a justiça disso é uma coisa muito complexa. O rateio do indireto é em função do custo direto.”

Quanto aos critérios de rateio, a UNIF diz que “ *é um sistema todo complexo que tem uma composição envolvendo receitas que o pessoal tem, índice de professores, tempo integral, entre outros.*”

A UNIA, por não ter implantado sistema de custeio, não dispõe de critérios de rateio para os custos indiretos.

O Sistema de rateio, na UNID é diversificado entre os setores da instituição, ou seja, cada setor tem os seus próprios critérios. A reitoria, a vice-reitoria administrativa e as despesas financeiras são rateadas com base no custo com pessoal. A vice-reitoria de graduação rateia suas despesas com base na média do número de alunos do semestre. Nas unidades de ensino, o seu custo indireto é rateado com base no custo com pessoal dos departamentos, do laboratório e dos cursos. Os departamentos rateiam seus custos aos cursos com base na média de alunos do curso, os laboratórios, por sua vez, com base no percentual de utilização dos mesmos.

b.11) Satisfação das necessidades de informação através do sistema de custeio

O sistema de custeio adotado pela UNIC satisfaz suas necessidades de informação.

“Satisfaz, mas tem que haver melhorias no sistema, para demonstrar, no centro de custo, os custos efetivamente consumidos.”

Como a UNIB não tem sistema de custeio implantado, não tem como medir o seu grau de satisfação.

Na UNIE, *“o sistema de custeio implantado, ora por absorção, satisfaz em parte. O sistema em fase de desenvolvimento, mais precisamente, o custeio direto, irá satisfazer plenamente, tendo em vista a forma de agregação da margem de contribuição das unidades.”*

O sistema de custeio implantado na UNIG satisfaz a instituição. *“Ele satisfaz muito mais a mantenedora e aos administradores, a alta administração do que os diretores de unidade. Primeiro porque eles não entendem, falta o manuseio, a técnica. Agora a mantenedora que hoje elabora e é responsável pelo sistema de custeio que nos fornece esses dados estão convictos e nós também. Isso aí é básico para nós, tem sido instrumento de grande valia para a universidade.”*

O informante da UNIF, disse que o sistema de custeio implantado satisfaz as necessidades de informação da instituição. *“Eu diria que o limite dele é a complexidade, e há permanente questionamento por parte das unidades referente às contribuições de cada uma. Então, permanentemente, temos que trabalhar na consistência política dessa sistemática técnica para que ela seja assumida pelo coletivo.”*

Na UNIA, não há sistema de custeio.

Na UNID, como disse o informante, o sistema de custeio *“em princípio satisfaz, embora sempre se tenha procurado fazer algumas alterações para que sejam, que tenham dados mais concretos, e à medida que a unidade também está numa fase de crescimento, há necessidade de implementar novos relatórios para que a decisão seja mais rápida.”*

b.12) Sistema de custeio na apuração do custo-aluno

Na UNIC o sistema de custeio é utilizado na apuração do custo-aluno. Com isso, *“Conseguimos verificar o que custa o aluno na questão venda de um crédito individual e o que custa o aluno na questão de preparo para o resto de cálculos da receita média, que ele gera no curso e do gasto que o curso tem, como por exemplo, um aluno paga 300 reais e custa 200.”*

Como já foi dito, a UNIB não tem sistema de custeio implantado, portanto, não utiliza essa ferramenta, para apuração do custo aluno.

A UNIE não tem um sistema de apuração de custo-aluno. *“O que nós trabalhamos hoje é com um custo global da instituição, que no início já tinha os preços definidos por curso. A partir daí, nós trabalhamos apenas com correções percentuais em cima destes custos. Então, trabalhamos no mesmo crescimento do custo, aplicamos sobre os preços existentes com a devida ponderação da quantidade de unidades de crédito vendidas. Temos um diferencial de preços por curso que permite que o aluno curse o número de disciplinas que ele entender necessário, ou que ele puder freqüentar.*

A UNIG não utiliza o sistema de custeio para a apuração do custo-aluno.

A UNIF não utiliza o sistema de custeio para a apuração do custo-aluno.

A UNIA não utiliza sistema de custeio, porque não o tem implantado.

A UNID utiliza o sistema para apuração do custo-aluno.

b.13) Sistema de custeio como ferramenta na fixação dos preços

A UNIC utiliza o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação de seus preços.

Seguindo o mesmo raciocínio, a UNIB, por não ter sistema de custeio implantado, não é por essa sistemática que fixa seus preços.

Na UNIE, *“para a fixação de preços nós utilizamos as variações do custo em função da receita, no global da instituição e aplicamos essa mesma variação para todos os cursos, para fins de formação de preços. Para fins de definição de rentabilidade de custos analisamos o custo por absorção.”*

A UNIG não utiliza o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação de seus preços.

A UNIF utiliza o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação de seus preços.

Na UNIA não há sistema de custeio.

A UNID utiliza o sistema de custeio como ferramenta de auxílio na fixação dos seus preços.

b.14) Sistema de custeio como técnica e como ferramenta

A UNIC utiliza o sistema de custeio como técnica de registro dos custos, bem como ferramenta indispensável na gestão administrativo-financeira da instituição. *“Tenta, dessa forma, contabilizar o mais próximo possível dessa planilha de custo que vai servir para fins gerenciais.”*

A UNIB não utiliza o sistema de custeio, como técnica e como ferramenta, por não trabalhar com esse sistema.

A utilização do sistema de custeio, na UNIE, *“é uma ferramenta indispensável a gestão administrativo-financeira.”*

A UNIG utiliza o sistema de custeio como ferramenta indispensável na gestão administrativo-financeira.

A UNIF utiliza o sistema de custeio *“ferramenta indispensável na gestão administrativo-financeira.”*

Na UNIA não há sistema de custeio.

A UNID utiliza o sistema de custeio como ferramenta indispensável na gestão administrativo-financeira.

b.15) Fontes de recursos

As fontes de recursos da UNIC são a mensalidade e outras não nominadas. *“96% fica na dependência da mensalidade do aluno, e 4% de outras fontes estabelecidas a níveis mais específicos de alguns projetos.”*

As fontes de recursos da UNIB são as mensalidades e outras, como serviços, convênios, financeira, entre outras não nominadas. *“80% tem sua origem na mensalidade do aluno e 20% nas outras fontes.”*

As fontes de recurso da UNIE, hoje, *“estão basicamente alicerçadas sobre a mensalidade do aluno, na ordem de 70%, 5% em termos de convênios e 25% na área de prestação de serviços.”*

Na UNIG, as fontes de recursos estão assim distribuídas: *“o grande foco é graduação (83%), 3% de pós-graduação e de cursos de extensão. Outros como prestação de serviços, como locação, taxas, 4%. A área de ensino é responsável por 86%, em outras, 14% incluindo o financeiro.”*

As fontes de recursos, na UNIF foram nominadas, pelo informante, com a seguinte visão: *“Como composição de suas receitas, considerando mensalidade, etc, fontes no sentido de balanço, tem o patrimônio líquido, que representa a principal fonte, aproximadamente 90% (87,74% ,conforme o relatório/98, é receita de ensino). Passou a ser uma fonte importante nos últimos anos, o financiamento de longo prazo, o BNDES 1 e BNDES 2. Estamos no 2º projeto agora, o qual passou a ser uma fonte importante. Mas, para fins de fluxo de caixa são os empréstimos de curto prazo que dão conta do giro que é muito complicado, porque o governo atrasa volumes de créditos, etc., então nós temos que recorrer a empréstimo de instituições financeiras.”*

Segundo o informante da UNIA, as fontes de recursos são: *“anuidades de graduação, de 1º e 2º grau de pós-graduação, pesquisa e extensão correspondem a 91,40% do orçamento. Receitas não operacionais 0,82%, receita de capital temos 0,94% e operações de crédito, que são 6,84%, que é o um recurso que estamos buscando junto ao BNDES. O orçamento, na realidade é de R\$40 milhões 860mil, destes, R\$2 milhões 894 mil, que seriam as operações de crédito.”*

As fontes de recursos da UNID, *“basicamente, é 80% do orçamento composto pelas mensalidades. Com prestação de serviços, de laboratórios, convênios com instituições públicas e privadas dá em torno de 20%.”*

b.16) Percentual de recursos de terceiros na instituição

O informante da UNIC disse que revendo os *“balanços de 95, 96, 97, vê-se que, no máximo, 1/3 é de terceiros, e, em 98, em função de um investimento muito forte, no qual foi gasto mais de R\$3 milhões passou-se de 60%. Pretende-se, em 1999, voltar ao patamar de 1/3”*

O percentual de recursos de terceiros na UNIB está em torno de 8%. Conforme o informante da UNIB, *“a instituição se utiliza dos recursos de terceiros, algo em torno de R\$2 milhões, a título de capital de giro.”*

Segundo informante da UNIE, *“até o presente momento a universidade não teve nenhum recurso de terceiros. Agora nós estamos contratando para que o programa da melhoria da infra-estrutura, junto ao BNDES, um valor de 11 milhões, isto representa sobre o orçamento da instituição, exatamente 14%.”*

Segundo a resposta da UNIG, sobre Recursos de Terceiros, o informante disse que *“Em relação ao orçamento, consideramos somente o econômico e não o financeiro. Hoje, precisamos olhar a dívida da universidade da seguinte maneira: 15% do valor da graduação não é recebido e vamos buscar lá fora.”*

Conforme o material documental da UNIF, o percentual de recursos de terceiros na instituição é de 20,82%.

A UNIA tem um percentual de recursos de terceiros em torno de 10%.

A UNID, quanto a recursos de terceiros, diz que *“em função da inadimplência, em média representa em torno de 25%.”*

b.17) Comprometimento financeiro

O comprometimento financeiro da UNIC foi, em 1998, de 40%. *“Hoje já seria reduzido. Porém, a situação do fechamento do ano de 98. A nível de liquidez, permanece, a curto prazo, o compromisso mensal de 40% daquela receita.”*

O informante da UNIB disse que o comprometimento financeiro dessa instituição *“está, aproximadamente em 15%”*.

A princípio, a UNIE não tem comprometimento financeiro de curto prazo. *“Só teremos a partir da contratação junto ao BNDES.”*

Na UNIG, o comprometimento financeiro, junto a instituições financeiras, é de 50%, pois, segundo o informante, *“em relação a todo passivo, o patrimônio líquido é responsável próximo a 50% das origens.”*

Seguindo-se a informação do item b.16, conclui-se que o comprometimento financeiro da UNIF é de 20,83%.

A UNIA, segundo o entrevistado, *“tem hoje grande comprometimento com o setor financeiro. Nós pagamos sempre no 5º dia útil do mês. Quando falta recurso usamos ou o cheque especial ou alguns empréstimos. Tem comprometido muito pouco em termos de valores. Em 1998, percentualmente, são 8,57% da receita comprometida com encargos financeiros.”*

A UNID, segundo seu informante, tem um comprometimento financeiro em torno de 22% do seu orçamento.

b.18) Aplicação de recursos

A UNIC apresenta um percentual de 5% de aplicação no seu corpo docente e 23% para investimentos no imobilizado.

Segundo as informações da UNIB, *“as aplicações de recursos se distribuem em investimentos do imobilizado (20%) e outros (10%), e ainda, como aplicação, a despesa com pessoal.”*

Quanto à aplicação dos recursos, a UNIE *“em termos de percentual, tem seu maior investimento na área de obras em espaço físico, seguido de laboratórios. 6% do orçamento está em obras, 2% em laboratórios e 2% na área de capacitação de pessoal docente.”*

Na UNIG, *“a maior concentração é dentro do ativo circulante. É no financiamento aos alunos 50%.”*

Segundo o informante da UNIF *“os investimentos são, fundamentalmente, no ativo imobilizado. Agora, com o BNDES temos arrecadado mais nessa área. Essa aplicação é de 20% do orçamento. Na qualificação de recursos humanos temos conseguido manter 7% ao ano. Um investimento bom, que também foi financiado pelo BNDES foi em equipamentos, o que está em 15%.”*

Na UNIA, *“Na composição do balanço, os principais itens que discriminam as despesas operacionais, que na realidade entende-se por despesas operacionais, despesas com salários e outros, enfim os encargos com os próprios benefícios, correspondem a 82,54% da despesa. Despesa de capital, que seriam os investimentos, em construções, utensílios de laboratórios, são 14,75%. Os fundos são dois: o fundo de pesquisas e o fundo*

de reserva de contingência, que somam 2,72%. Então assim que é composta a nossa despesa.”

A UNID diz que *“em média 15% da folha de pagamento é aplicada na capacitação de recursos humanos, e em torno de 10% são destinados a investimentos, no imobilizado, ou seja, em construções, salas, equipamentos de laboratórios e aquisição de bibliografias.”*

b.19) Grau de independência financeira

Conforme o informante da UNIC, *“o grau de independência financeira, a partir da liquidez, que apresentava um índice, muito bom, de 1,5, nos anos até 97, em função do alto grau de investimentos feitos em 98, baixou para 0,88%.”*

“Em relação aos recursos de capitais de terceiros considerando o curto e o longo prazo, aproximadamente 1/3 da composição dos recursos são de terceiros, especialmente, em função dos financiamentos do BNDES recentes”, disse o informante da UNIB.

Na UNIE, *“Em termos de financiamento, não dependemos de recurso do crédito educativo, quando vem tem, se não vem também a gente deixa para o ano seguinte. Eu diria que não temos nenhum empréstimo, portanto, temos total independência financeira.”*

A UNIG *“é ligado a uma instituição religiosa. A gestão tem total independência, mas os gestores são indicados por ela. A independência financeira é plena. O passivo bancário da instituição não é alto. É próximo de R\$2 milhões, mais R\$10 milhões de um passivo tributário, de encargos, compromisso social. A contrapartida desses 12 é um ativo que a universidade tem junto a fundação, que é o financiamento aluno. O ativo da fundação é próximo a 22 milhões, então tem-se um rédito de R\$10 milhões. A conta grosseira é de 50%.”*

A independência financeira da UNIF, segundo o informante, é de 30%.

A UNIA *“tem total independência, não depende basicamente de recursos externos, mesmo porque nos últimos anos não temos recebido recursos quer federais, quer estaduais, quer municipais. A UNIA sobrevive das receitas da sua própria existência. O que temos é a política de receita provinda via os créditos educativos.”*

O grau de independência financeira da UNID está, conforme o informante, *“em torno de 40%.”*

b.20) Coeficiente de liquidez

O coeficiente de liquidez da UNIC, em 1998 foi de 0,88%. *“E essa tendência é se normalizar até o final do ano, quando acredito, que mesmo se for pagar o mês de abril, o coeficiente já esteja contando 1,0.”*

O coeficiente de liquidez da UNIB é 0,72.

O coeficiente de liquidez da UNIE, no último exercício foi na faixa de 3,42.

A liquidez da UNIG *“é bem ruim. Provavelmente abaixo de 1,0. Na realidade, está em 0,82.”*

Em 98, na UNIF, a liquidez foi positiva 1.11.

Na UNIA, o coeficiente de liquidez é de 1,86.

A liquidez da UNID é de 0,48.

b.21) Autonomia das IESCG frente às instituições governamentais

A UNIC considera-se autônoma frente aos poderes governamentais, *“mas, no entanto, isso tem sua relatividade, porque estabelece-se um grau de exigência, por parte das instituições oficiais, quanto a melhorias da qualidade de ensino, da qualificação de professores, que é a contrapartida ao incentivo oficial. Visto dessa maneira, essa*

autonomia administrativo-financeira fica relativizada. Necessita, porém, por partes das instituições, uma revisão desse grau de atuação das decisões para cumprir a legislação sobre a autonomia das universidades. Isto porque essa exigibilidade que tem a legislação do MEC sobre as universidades não envolve só o lado pedagógico, mas têm efeito sobre a administração-financeira.”

A UNIB sente-se autônoma, frente às instituições governamentais. Disse o informante: *“Entendo que gozam de autonomia porque não há ingerência na definição dos seus custos, mas das suas receitas há. Na estrutura de custos, de quanto pagar a professores e funcionários, a instituição é livre para atuar de acordo com o mercado. A legislação que trata das mensalidades a medida que ela prevê as planilhas de custos nos parece que dá autonomia para a instituição praticar um preço compatível com os seus custos e grande dificuldade é a questão da inadimplência e do atraso na remessa de recursos.”*

O informante da UNIE disse que *“Essa autonomia financeira é meio relativa, porque se nós temos poder de decisão a respeito das nossas finanças, ela é uma autonomia plena. Por outro lado, se nós analisarmos que nós dependemos, como algumas dependem, fundamentalmente de recursos do crédito educativo, de programas de incentivo de estudantes, de incentivo à pesquisa, de programas de assistência ao aluno, diríamos que ela não é integral, porque esses recursos não são líquidos e certos, às vezes, embora contratados, não são recebidos, são repassados mais adiante. Então é uma autonomia nominal, mas não de fato.”*

Quanto a autonomia da UNIG, frente às instituições governamentais, *“pode-se dizer que é um pseudo-gozo, porque na verdade tem todo um aparato tributário que depende do governo. Hoje, por exemplo, a questão da filantropia está batendo direto. Há algumas isenções. Em contrapartida o que o governo fez foi estimular quando financiou o crédito educativo, que hoje não está mais nem abrindo vaga, e, no fim, as instituições estão elas mesmas fazendo esse papel que o governo não faz. As isenções desaparecem, por exemplo, quando a universidade se volta para a questão filantrópica, que dá um benefício*

de não pagamento dos impostos, mas, de outro lado, está tirando o benefício. Nesse momento, estamos numa fase de readaptação.”

Segundo o informante da UNIF, com respeito a autonomia administrativo-financeira, perante os órgãos governamentais, *“Elas estão sendo obrigadas a buscar a autonomia em função da própria questão da extinção de fontes de financiamento oficiais para a instituição. Analisando há 20 anos atrás tínhamos 30 ou 40 % do orçamento bancado pelo governo federal/estadual, hoje não temos na da do orçamento bancado pelo governo. O que temos dentro do orçamento, que vem do governo são ou verbas para pesquisa, projetos específicos, pesquisa extensão ou mesmo ensino. Então, são projetos específicos que têm alguma fonte, ou bolsa para qualificação docente ou bolsa para estudante, não são da instituição são repassadas, por transferência, e o crédito educativo. Quer dizer, então, que de fato para o orçamento da instituição não há uma contribuição relevante.”*

A UNIA respondeu da seguinte forma: *“Sem dúvida, a autonomia financeira é total. Quanto a Administrativa, temos algumas “amarras” enquanto autonomia universitária, algumas leis, por exemplo, no caso de abertura de alguns cursos na área da saúde, na área das ciências jurídicas, nós não temos essa autonomia toda. Do ponto de vista financeiro, cremos que sim, porque na realidade as nossas instituições há muito tempo deixaram de receber recursos ordinários do Ministério da Educação, e que há alguns anos na década de 70 chegou a compor 35 a 40% da receita global de algumas universidades. Hoje não existe mais isso.”*

A UNID acredita que as instituições gozam de autonomia administrativo-financeira, frente às instituições governamentais. Como diz o informante, *“embora nós tenhamos sofrido com os atrasos no repasse de créditos a nível federal, estadual e municipal o que prejudica a vida financeira da instituição.”*

b.22) Legislação das mensalidades escolares

Pela fala do informante da UNIC, a questão da legislação que disciplina as mensalidades escolares é complicada e problemática, pois *“apesar de estar estabelecido, que as mensalidades escolares devem ser avaliadas anualmente, podendo ser revistas em caso de excepcionalidade, não temos fomento do governo para investir na instituição, não há linha de crédito para o desenvolvimento das nossas instituições. A mensalidade não está isolada entre os direitos e os deveres. A legislação protege muito o aluno, que toma o nosso serviço. É complicado, porque temos dificuldade de cobrar, apesar de observarmos, por exemplo a inadimplência na instituição.”*

Quanto à legislação das mensalidades escolares, o informante da UNIB diz: *“Nós não temos problemas, nos a vemos com indiferença, não nos prejudica. Cria necessidade de alguns procedimentos burocráticos, até certo ponto nos impõe negociações mas pelo estilo da instituição, pelo estilo participativo e descentralizado nós não temos queixas em relação a isso.”*

Com relação à legislação, que disciplina as mensalidades escolares, na UNIE, *“se analisarmos sob o aspecto das nossas instituições de ensino aqui do Sul, onde principalmente as comunitárias, são instituições sérias, que não têm donos, que apenas têm como objetivo servir à comunidade em que estão inseridas, eu diria que essa atual legislação mais prejudica do que ajuda, porque nós pagamos pela avariz financeira das empresas que exploram a área de ensino.”*

A UNIG *“não vê problema sobre a questão da legislação das mensalidades escolares. Houve momentos, de acerto entre as partes, com grande interferência do governo na mediação. Sem essa mediação, achávamos que seria muito difícil e que de fato não está sendo. No nosso caso, por exemplo, nós estamos com preço muito alto e nós vamos ter até que baixar o preço. Então não temos tido atrito com aluno, que na verdade não querem aceitar os reajustes, mas, muito breve vamos ter necessidade de negociar.”*

A UNIF analisa a legislação que disciplina as mensalidades escolares da seguinte maneira: *“Temos uma legislação, acho que temos 60 ou 59 medidas provisória, pelo menos, é um abuso imaginar que esta hipótese, eventualmente não saia mais do cenário*

legal. O que se passou em 5 anos tudo vai para o lixo, não valeria. Então, a legislação das mensalidades, absolutamente, é uma coisa que não dá para colocar como séria, pois gera instabilidade e risco.”

A legislação que disciplina as mensalidades escolares, para a UNIA “É uma questão meramente pró-forma com relação à disposição dos valores das mensalidades, porque na realidade o que regula é o mercado. Nós não temos todas essas condições de aumentarmos o que quisermos, porque na realidade dos alunos, nossos clientes, que nos pagam já tem uma capacidade limitada de pagamento. Mesmo que quiséssemos jogar um valor maior, tendo em vista uma rapidez de investimento ou em qualificação, não teríamos muita flexibilidade, porque a capacidade pagatória está no limite. Nós observamos isso nos altos índices de inadimplência, que já chegou 45,50%, sendo computados os alunos que estão com créditos educativos de inadimplência. Na realidade nós temos que administrar a universidade com 50% da receita. A legislação não é o que está inibindo, mesmo porque, no momento em que fixamos nossas mensalidades, trabalhamos em cima de uma planilha de custos. Não é a legislação que nos impede de cobrar mais ou cobrar menos, o que está limitando o nosso espaço de ação é o próprio mercado.”

A UNID diz que a legislação que disciplina as mensalidades escolares, “praticamente deu uma autonomia às instituições, parece que é um processo bem melhor que a legislação anterior.”

b.23) IESCG e a legislação da filantropia

Segundo a UNIC, a atual lei que trata da filantropia veio constituir um complicador para as IESCG. “As instituições que tinham a filantropia ou que gozam desse direito não teve do legislador um tratamento diferencial, deixando as comunitárias na vala comum. As nossas instituições, caso particular do RS, têm uma história diferente. Elas têm um compromisso diferente, e o legislador não as tratou dessa forma. Cabe a nós um processo organizacional, para buscar caminhos alternativos para o que vem pela frente.”

Com respeito a atual lei da filantropia, o informante da UNIB disse: *“Nós vemos grandes dificuldades. Com 23% sobre a folha de pagamento e ainda a discussão que vai haver em relação ao COFINS, afeta a saúde financeira de qualquer instituição em qualquer parte do mundo. Muito mais instituições, que têm um mercado restrito, como as nossas, geralmente, confinada a uma região e que o poder aquisitivo das famílias já está muito sacrificado, em função de outras medidas governamentais, como o desemprego e a baixa renda, então nós vemos a situação das entidades comunitárias filantrópicas como no momento mais difícil de sua história, em termos de gestão financeira.”*

O informante da UNIE disse: *“Quanto à filantropia, creio que não sou totalmente, radicalmente, contra a que haja uma contribuição, porque efetivamente os seus professores, os seus docentes, os seus funcionários também um dia se aposentarão e evidentemente também serão uma carga a ser suportada pela sociedade. Até acho que elas poderiam contribuir. O que eu discordo é da forma com que isso está sendo exigido. Hoje, entendemos o seguinte: se até então elas foram isentas elas deveriam ter um período para de preparar para isso, que houvesse uma oneração mais gradativa para dar possibilidade que ela ou compensasse o acréscimo desses custos, com adaptações nas suas finanças, na sua prestação de serviço, de forma a onerar o menos possível o aluno porque do contrário, como está sendo implementado assim rapidamente, ou repassa integralmente para os alunos o que é um custo muito grande, ou então corta drasticamente o seu orçamento e inclui um prejuízo em suas atividades normais.”*

Na UNIG há um pensamento de que *“o estado vai perder porque a filantropia que eles fazem vai sucumbir, porque de fato há uma necessidade, nós somos carentes e havia um incentivo do governo em relação a isso. Hoje, se isso se perder nós sabemos, que quem perde é a sociedade, pois isso é público, em o estado não assumindo esse papel, as instituições é que vão perder.”*

Na UNIF pensa-se que a filantropia *“está considerada na vala comum do mundo, do crime inclusive, no contexto da pilantropia. Por outro lado, há uma mobilização dos estudantes, das direções se mostrarem, elas não tem tido vergonha, tido medo de mostrar sua face, sua natureza e estão conseguindo reconhecimento, seja no congresso, seja na*

sociedade, como um todo, de mostrar que não é assim, que são entidades sérias e que se apresentam com direito a ter algum apoio oficial para o seu funcionamento.”

Para a UNIA, segundo o informante, a nova lei da filantropia “é uma afronta que fizeram com as instituições comunitárias. É fruto de uma ignorância, um desconhecimento do real papel, que desempenham as universidades comunitárias do RS. A concepção que temos das IESCG é de que são públicas, apenas a natureza jurídica é privada, mas a ação é pública, porque o nosso patrimônio não pertence a grupos, instituições, é um patrimônio que está construído pela comunidade, com o fim específico de desempenhar um papel do estado. O estado devia fazer a ação que nós estamos realizando. Nós estamos fazendo isso supletivamente a uma ação do estado, portanto se a instituição pública estadual tem esses benefício, porque que a instituição pública apenas não-estadual não pode ter o mesmo benefício, então esse desconhecimento com relação a real dimensão que tem a universidade comunitária do RS. Ela não foi entendida pelo governo. E agora, quando se fixa essa legislação temos que pagar a cota patronal, a lei está mais uma vez discriminante porque, no nosso caso, se olharmos a planilha de custos na elaboração que fixa, por exemplo o valor do encargo educacional de um curso de pedagogia, de letras, esse benefício não pode mais ser estendido ao aluno. Essa nova lei da filantropia nos prejudica, nos inibe e nos impede de poder fazer aquilo que o estado faz gratuitamente com todos.”

Quanto à nova lei da filantropia, o informante da UNID disse que “realmente cria um problema preocupante, que atinge as universidades e mais diretamente o aluno, porque o fato da universidade ter que repassar esse valor na mensalidade dos alunos, atinge uma grande parcela de alunos que tem extrema dificuldade em se manter na instituição.”

b.24) Inadimplência nas IESCG

Quadro 2 - As IESCG e a inadimplência em 1998

IESCG	% DE INADIMPLÊNCIA (1998)
UNIA	45%
UNIB	35%
UNIC	47%
UNID	30%
UNIE	20%
UNIF	35%
UNIG	45%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa

A UNIC convive com uma média de 47% de inadimplência. *“Como a administração tem pressionado o aluno, neste semestre de 99/1 caiu para 39% ao mês, devido a uma política nova, de ameaça de protesto e cartas de cobrança.”*

Na UNIB, a inadimplência atinge 35%. Segundo o informante, *“esse é um percentual aproximado, uma vez que já esteve entre 33% e 25%.”*

Segundo a UNIE, *“a inadimplência é vista em diversos gráficos. Se nós considerarmos o dia do vencimento do carnê, nós podemos dizer que a inadimplência está por volta de 20%. Do dia 8, quando vence o carnê, até o final do mês essa inadimplência cai para 12% e no final do semestre, estaria na faixa de 2%.”*

Segundo o informante da UNIG, *“precisa-se conceituar primeiro o que é inadimplência. Quando a inadimplência no dia seguinte, 2 dias após o vencimento, ela é muito alta. No final da mês ela já é outra. Segundo nosso ponto de vista, isto se dá quando*

das negociações. Dessa forma, pode-se dizer que é de 45% o índice de inadimplência no dia seguinte ao vencimento; 35% até o fim do mês; 20% se dá ao final do semestre.”

O informante da UNIF disse que “a inadimplência oscila, porém, o percentual médio, em 98, gira em torno de 35%.”

Na UNIA, “o índice de inadimplência 45%.”

Na UNID, segundo o informante, “o índice de inadimplência atinge 30%.”

b.25) Relações das IESCG com os programas de crédito educativo

Quadro 3 - Participação das IESCG nos programas institucionais de créditos educativos

CRÉDITOS EDUCATIVOS				
IESCG	Federal	Estadual	Municipal	Próprios
UNIA	X	X	x	x
UNIB	X	X	x	
UNIC	X	X	x	x
UNID	X	X	x	x
UNIE	X	x	x	x
UNIF	X	x	-	x
UNIG	X	x	-	-
UNIH	s/informação	s/informação	s/informação	s/informação
UNII	s/informação	s/informação	s/informação	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

b.25.1 As IESCG e a política do crédito educativo federal

A política de crédito educativo federal adotada pelo governo não satisfaz os anseios da UNIC. “Esse programa está, nos últimos 2 anos, inativo do ponto de vista da oferta de novos créditos. Além disso, o contrato estabelecido com o crédito educativo federal não nos dá liquidez. O governo sempre está com saldo devedor e nós prestamos o serviço, diariamente, ao aluno e, mensalmente, com despesas sem a receita correspondente.”

A política do crédito educativo federal, não satisfaz a UNIB. *“Não satisfaz por vários motivos, mas os principais são: número de vagas insuficientes; não remessa dos recursos em tempo hábil; custo muito elevado para o aluno e percentual de cobertura muito baixo. Além disso, a falta de respeito ao calendário acadêmico, não há um calendário, um cronograma semestral para aditamento, para aberturas de vagas, para liberação de recursos.”*

Na UNIE *“o sistema de crédito educativo federal está funcionando da forma não plena. A política de crédito educativo adotado pelo governo federal deveria ser modificado adaptando-a as especificidades das regiões. Uma coisa é o índice de carência aqui no Sul e outra coisa é o índice de carência no Nordeste, com um único programa, um único tipo de avaliação nós notamos que existem distorções lá também.”*

Para a UNIG, a política de crédito educativo adotada pelo governo federal satisfaz. Na análise do informante, *“o crédito como crédito, se o pagamento fosse em dia, de certa forma satisfaz.”*

Pelas respostas da UNIF, a política do crédito educativo federal não satisfaz *“De jeito nenhum. Não há um mínimo de prioridade do programa, de garantia da sua execução. Só o fato de que ainda hoje temos recursos de 98 para receber, não sabemos nada do que vai acontecer em 99, a não ser discurso do ministro na imprensa, mas absolutamente nada oficial e mesmo que tivéssemos um oficial, temos vários documentos que simplesmente foram descumpridos sem explicação alguma.”*

A UNIA não está satisfeita com a política do crédito educativo federal, *“porque não há regularidade no repasse dos recursos dos alunos e esses, evidentemente, nós estamos impedidos de cobrar, quando sabemos que há atrasos de até 1 ano. Isso prejudica a instituição, onerando-a com encargos financeiros.”*

Para a UNID a política do crédito educativo federal *“não satisfaz. Ocorrem atrasos dos repasses, sem qualquer tipo de correção, quando do pagamento. Também,*

atinge um número muito pequeno de alunos quando na verdade, deveriam ser ampliados para atender a um número maior de alunos que precisam de créditos.”

b.25.2 As IESCG e a política do crédito educativo estadual

A UNIC não está satisfeita, também, com a política de crédito educativo estadual. *“Esse, particularmente, é um caso que tem que ser revisto pelo processo de seleção e pela forma de liquidez. Desse conjunto de relações do crédito estadual com as universidades, deveria ser aberta uma discussão com o governo e Assembléia Legislativa.”*

Pelos mesmos motivos apontados sobre o crédito federal, a UNIB não está satisfeita com o crédito educativo estadual. *“Ainda mais com um processo de concessão de liberação de recursos que é muito mais burocrático e emperrado do que o federal”, disse o informante.*

Na UNIE o crédito educativo estadual existe, embora precariamente. *“A política de crédito educativo estadual é um programa muito tênue, muito instável e que, na minha opinião, não dá para contar com esse programa porque ele não tem a solidez desejada.”*

A política do PROCRED não satisfaz a UNIG, porque *“o processo operacional do crédito educativo estadual é muito complicado. Há um descontrole do estado com relação a isso. Em razão disso, a instituição se utiliza muito pouco do programa estadual.”*

Na UNIF, quanto ao crédito educativo estadual, *“até o ano passado, pois este ano não sabemos nem o que dizer, não satisfaz. Havia uma política, através da burocracia, que impedia o acesso das instituições ao programa. Pediram tanto documento, e, mesmo assim, o governo não conseguiu, entre aspas, aplicar todo o dinheiro que deveria ter aplicado no programa que ficou muito pequeno. Nós temos aqui 200 alunos no programa, quer dizer, no âmbito de 10.000, 200 é só para dizer que tem não chega fazer impacto nenhum.”*

O repasse do crédito educativo, para a UNIA, é visto *“da mesma forma do federal. Há uma burocracia excessiva, há muita reclamação dos alunos, que muitas vezes não*

conseguem fiadores. A burocracia é tanta que está inibindo que mais alunos obtenham recursos. Precisamos, também, ainda lutar junto ao governo do estado para conseguir que ele implante de fato o recurso previsto na legislação estadual, que é de 0,5% para crédito educativo. Nós não temos a certeza de que esse 0,5% está sendo implantado na sua totalidade em créditos educativo estaduais.

Para a UNID, o caso dos créditos estaduais também não satisfazem, “*pelos mesmos motivos do crédito federal.*”

b.25.3 As IESCG e a política do crédito educativo municipal

A questão da política do crédito educativo municipal, para a UNIC é vista pelo informante como relativamente satisfatória. “*Aqui, é relativo, como é só 1 município, dos 18, pode-se dizer que o programa implantado satisfaz a necessidade do aluno, daquela comunidade, mas na parceria institucional também questionável, porque o município também tem dificuldade de repassar o valor contratado.*”

Quanto ao crédito educativo municipal, o informante da UNIB deu a seguinte posição: “*Desse nós não podemos nos queixar, nós temos convênios com vários municípios em geral eles pagam dentro do semestre ou no início do semestre seguinte. E achamos que o município que abre, que possibilita que seus professores e funcionários tenham um crédito educativo, estão fazendo inclusive algo além do que nesse momento se poderia esperar.*”

Não há crédito educativo municipal na UNIE. “*existe aqui na região e na Prefeitura de Caxias do Sul uma lei que estabelece que 3% da receita líquida de tributos devem ser repassados para a universidade e esses valores 50% vão para incentivo à pesquisa e 50% distribuídos a bolsas de estudos a alunos carentes, selecionados por uma comissão da qual fazem parte membros da prefeitura, da universidade, da comunidade, da secretaria da educação e do DCE. Ocorre que já fazem 3 anos que a prefeitura, embora com sua obrigação, alega não ter recursos e, portanto, não está fazendo esse repasse. Isso*

demonstra que, apesar de não ter uma sistemática de crédito educativo, o município tem um programa de incentivo ao estudante, em forma de bolsa de estudos.”

A UNIG não trabalha com crédito educativo municipal.

A UNIF não trabalha com crédito educativo municipal.

Segundo a UNIA “*não há, por parte da instituição, o controle dos créditos municipais. Nós sabemos que vários municípios têm, só que ele é cedido diretamente aos alunos dos municípios, eles repassam diretamente ao aluno e o aluno vem pagar a instituição. Nós temos muitos alunos que estudam e pagam a mensalidade porque recebem crédito. a UNIA não tem nenhum sistema de gerenciamento, de selecionar este ou aquele aluno de entrar no sistema de controle dos demais alunos da instituição, por isso que nós nem preocupamos. Nós não temos nenhum mecanismo eles não passam por um processo de seleção da própria instituição como é feito para o aluno do crédito educativo federal e estadual.*”

Quanto ao crédito educativo municipal, a UNID compara-os ao federal e ao estadual.

b.25.4 As IESCG e a política do crédito educativo próprio

A UNIC não apresentou sua política de crédito educativo próprio, porém na entrevista gravada, o informante traçou comentários sobre uma modalidade de crédito educativo próprio, comparando-o com a mesma sistemática do crédito federal.

UNIB não tem crédito educativo próprio.

A UNIE tem, cancelado pela própria instituição, um sistema de crédito educativo “*criado pela própria instituição que utiliza parte dos seus recursos para esse fundo. Há por volta de 200, 250 alunos contemplados por esse programa.*”

A UNIG não apresentou programa de crédito educativo próprio, porém, na entrevista gravada, o informante disse: “*1/3 dos alunos é financiado por nós mesmos, num programa interno.*”

A UNIF não apresentou informações sobre o seu crédito educativo próprio.

Segundo o informante da UNIA, “*4% dos alunos que estudam na instituição é devido ao crédito educativo da própria instituição.*”

O informante da UNID não passou informações sobre o crédito educativo próprio, implantado na instituição.

b.25.5 Percentual de alunos com crédito educativo

Quadro 4 - Percentual de alunos com crédito educativo (F/E/M/P)*

IESCG	%
UNIA	25%
UNIB	30%
UNIC	22%
UNID	35%
UNIE	12%
UNIF	40%
UNIG	66%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

*(F/E/M/P) = Federal/Estadual/Municipal/Próprio - Fonte: Dados da pesquisa

b.25.6 Percentual de alunos com crédito educativo federal

Quadro 5 - Percentual de alunos com crédito educativo federal

IESCG	%
UNIA	15%
UNIB	18%
UNIC	19%
UNID	20%
UNIE	9%
UNIF	25%
UNIG	33%
UNIH	s/informação
UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

b.25.7 Percentual ideal de alunos com crédito educativo federal

Segundo a UNIC, “o ideal seria para todos, mas não afirmo isso porque o governo não dá liquidez para esse projeto. Entendo que tem que haver um aumento da oferta do crédito federal para atender a demanda do pessoal que quer estudar e não têm recursos. Aliás para isso eu cito o nosso caso particular. Estamos combinando com a APLUB e temos o nosso próprio crédito educativo, que é um fomento interno com a mesma política, ou seja, seleciona-se o crédito e o aluno vai pagar depois de formado.”

A posição da UNIB, sobre o percentual ideal de alunos com crédito educativo federal, se assemelha a da UNIC, pois, segundo seu informante “o percentual contemplado poderia ser o maior possível. Porém, considerando o pagamento em dia e não a atual situação de não pagamento. Esta é minha opinião pessoal. Não sei qual é a opinião da reitoria. De minha parte, gostaria apenas de manter os atuais níveis (18%), ou seja, substituir os formandos e não ampliar.”

Pela informação da UNIE, *“o ideal seria que tivesse uns 15% de alunos com o crédito educativo federal. Isso eliminaria o problema de alunos carentes. O ideal seria que todos pudessem suportar os custos sem necessidade do crédito educativo.”*

Sobre o percentual ideal de alunos com crédito educativo federal, a UNIG diz que *“Se a universidade tivesse recurso suficiente para poder financiar os alunos, isso seria ótimo. A nossa condição, como deficitária em caixa hoje, exige que se busque o tanto quanto possa de crédito educativo federal, porque não há dinheiro e o aluno tem necessidade, por essa razão o número atual de vagas ao crédito educativo federal poderia ser aumentado.”*

Sobre um percentual ideal de alunos com crédito educativo federal, a manifestação da UNIF foi de que *“se for na forma como está teria que ser menos. Se você pensa num programa de créditos educativos sério eu acho que poderia chegar a 80% , 100% , sem problemas. Com seriedade poderia chegar ao 100%. Igual ao crédito rural, poderiam todos os alunos ter acesso ao crédito educativo. Com a atual política adotada tem que diminuir, porque não agüentamos esperar de um semestre para outro para receber. Porque o volume de recursos é muito grande, se dependêssemos em 50%, já teríamos quebrado as instituições, a PUC por exemplo, sempre teve uma política de ter até 10% não mais que isso, portanto, eles não têm grande dificuldade, as dificuldades deles são bem menores que as nossas ao atraso do governo federal.”*

O informante da UNIA disse que *“dado a carência dos alunos precisaríamos de no mínimo 30% de alunos com crédito educativo. Há uma lamúria muito grande por parte dos alunos que querem estudar e não possuem recursos. Agora tudo isso ficaria condicionado à regularidade do repasse. Também não adianta ter quantidade enorme de alunos com crédito se eles atrasam de 6 meses a 1 ano o repasse.”*

A UNID, segundo seu informante, *“entende que se houvesse o repasse normal, o ideal seria que todos os alunos que demonstrassem carência tivessem acesso ao programa.”*

b.25.8 Política de repasses dos valores do crédito educativo

Para a UNIC, a política de repasses dos valores do crédito educativo não é satisfatória, *“porque nós entendemos que deveria ser mensalmente repassado o crédito contratado, o que complica a instituição que tem uma despesa mensal e não poderia aguardar o período semestral e ainda com atraso.”*

Pelas razões expostas nas suas manifestações, o informante da UNIB confirma que a política de repasse do crédito educativo federal e estadual não é satisfatória.

As políticas de repasse do crédito educativo, na UNIE *“não é satisfatória, porque há muitos atrasos nesses repasses. Hoje, nós estamos vivendo uma relativa estabilidade econômica, então isso não é tão prejudicial, mas no passado prejudicou muito as instituições. O ideal seria que o crédito educativo federal repassasse os recursos, pelo menos no 2º mês de funcionamento do semestre para não exigir demais. O que ocorre é que nós estamos recebendo no final do semestre recursos com 6 meses de atraso.”*

A política de repasse adotada pelos governos para o crédito educativo não satisfaz a UNIG, *“porque o atraso desse repasse causa um custo financeiro muito alto.”*

As políticas de repasse dos valores dos créditos educativos (federal e estadual) não satisfaz a UNIF *“De jeito nenhum. Simplesmente não tem cronograma de cumprimento, se tivesse um cronograma sério permitiria uma própria organização da instituição para eles.”*

Segundo a UNIA *“os valores são os praticados pela instituição, agora o que se passa aqui é a não regularidade do repasse e isso tem provocado uma recorrida ao sistema financeiro. Muitos vezes deixamos de construir um prédio ou de comprar um laboratório, porque temos que pagar mercado financeiro quando temos em haver recursos que teríamos repassado mais rapidamente ao aluno.”*

A política de repasses dos valores dos créditos educativos não satisfaz a UNID. Conforme seu informante, “*ocorrem atrasos. A universidade não tem condições de fazer um planejamento financeiro, porque o governo nunca cumpre.*”

C) Informações pertinentes ao tema

Quadro 6 - Fatores de desequilíbrio financeiro apontados pelas IESCG

IESCG		Fatores dos desequilíbrios financeiros das IESCG
UNIA	UNIB	Não destacou nenhum fator de desequilíbrio financeiro
		Atraso das mensalidades
		Atraso do CREDUC
		Atraso do PROCRED
	UNIC	Atraso do BNDES
		Investimentos
		Gastos operacionais
		Inadimplência
	UNID	Atraso do crédito educativo
		Atrasos no crédito educativo
		Investimentos
		Inadimplência do aluno
	UNIE	Capacitação de recursos humanos.
		Não destacou nenhum fator de desequilíbrio financeiro
		Inadimplência das mensalidades
		Inadimplência dos programas de crédito
	UNIF	Investimentos
		Custo com pessoal
		Gastos com terceiros
		Custos financeiros
	UNIG	Manutenção do financiamento de alunos
		Hospital universitário
		Custo financeiro
	UNIH	s/informação
	UNII	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

A UNIC “enfrentou um grau de dificuldade muito grande sobre isso, porque investiu pesadamente na sua infra-estrutura e contava com recursos de longo prazo que não tiveram a liquidez esperada, que é o recurso do BNDES. A universidade contava com a liberação de parte desses recursos, o que não aconteceu vendo-se obrigada, em função de estar em expansão e ampliação de seus cursos, investindo um valor significativo no ano de 98, gerando uma relativa dificuldade financeira, principalmente no 2º semestre, vendo-se obrigada a ir ao mercado financeiro para complementar, parte desses investimentos e parte dos seus gastos operacionais em recursos de terceiros. A inadimplência também é um fator que preponderou forte nessa situação, já que ela é, historicamente, no mínimo 1/3 dos valores que a receber. A inadimplência mensal diminui na virada do semestre, com o acerto de todos os alunos, mas gera um problema financeiro. O atraso do crédito educativo auxiliou, também, para que essa dificuldade se mantivesse. Ao olhar os orçamentos das nossas universidades comunitárias, vemos que elas mostram um equilíbrio institucional, porém, numa análise externa, vemos que há uma receita que não conseguem implantar, falta profissionalismo, planejamento. Nós, até por termos o perfil de comunitário, não usamos todos os instrumentos legais para buscar o dinheiro que estava projetado e orçado, até por uma questão de visão social das nossas instituições.”

A UNIB citou vários fatores de que geraram desequilíbrios financeiros na instituição. “No nosso caso o atraso de parcelas é o 1º; o atraso do CREDUC é o 2º; PROCRED e outros convênios é o 3º; e um fator que é novo, é a questão do atraso do BNDES, por que nos tivemos que concluir 3 obras grandes e adquirir mais equipamentos para essas obras, sendo que nosso projeto foi dividido ao meio, boa parte dos recursos está no projeto 2, que está trancado no banco.” Diz o mesmo informante, que “as causas do desequilíbrio na instituição foram fatores externos. Dá para identificar muito bem como fatores externos ligados a atividade pública. Isto é muito evidente.”

A UNIE “nesse momento enfrenta problemas do repasse necessário à cobertura dos custos decorrentes da retirada da situação filantrópica. O momento político brasileiro, levando em consideração a estrutura econômica, não traz bons ventos com relação aos repasses. Há desemprego, dificuldade de manutenção do próprio emprego, os salários estão achatados, então nós enfrentamos a dificuldade do repasse desses custos. Se estes

custos não forem repassados ou atenuados, nós vemos a probabilidade de acontecer um desequilíbrio financeiro na instituição.”

A UNIG identificou alguns fatores de desequilíbrio financeiro em 1998. Estes podem ser vistos na *“manutenção do financiamento de alunos, que foi a principal. Porém, um órgão auxiliar da universidade, o hospital, cujo recurso para esse ano está muito alto, sendo o segundo grande componente desse desequilíbrio. E o terceiro é o custo financeiro. A universidade é autotomadora e devido as altas taxas de juros o custo financeiro também se elevou.”*

O informante da UNIF disse que entre os fatores de desequilíbrio financeiro está *“basicamente, a inadimplência dos estudantes. A inadimplência oficial (do governo) é outro dado que pesa. Não fossem essas duas inadimplências nós teríamos tido um ano de fluxo normal tranquilo. Tivemos um custo financeiro ano passado de 3 milhões de reais, isso representa 10% do orçamento. A inadimplência dos alunos é, fundamentalmente, a característica de renda do pessoal dessa região, com uma população que tem dificuldades de pagar os custos de uma universidade, de um curso superior de qualidade, então, nunca optamos em fazer uma universidade de 2ª categoria temos uma política de recursos humanos de qualificação de boa remuneração e isso custa. É diferente de fazer isso nessa região, Passo Fundo semelhante, Cruz Alta quer fazer isso, em Canoas a Ulbra, ou em POA a PUC cobra tem gente, nós não podemos combater a inadimplência dando na testa do aluno, nós precisamos desse aluno e nós sabemos que 80% desses que estão inadimplentes é porque não podem pagar, não tem dinheiro. Talvez 20% deles sejam os espertos, que então depois vem chorar sempre tem isso, qualquer negócio tem isso, mas, enfim, a principal causa, no caso dos alunos, é a incapacidade de pagamento em dia. Claro que prédios, essas coisas todas, continuam sendo necessários, laboratórios, livros, também são gastos, dessa forma, o custeio é o nosso grande peso, porque custeio é salário, fundamentalmente, mas também os serviços de terceiros, são muito pesados. O juro é uma coisa que nos consumiu um valor significativo, a despesa financeira e bancária foi muito pesada no ano passado.”*

Segundo a UNIA, não foram identificados fatores de desequilíbrio financeiro. Seu informante disse que: *“tivemos um ano relativamente bom do ponto de vista orçamentário e também ainda conseguimos continuar investindo. Nós temos uma necessidade ainda muito grande de investimentos em infra-estrutura, principalmente em laboratório e também em qualificação de recursos humanos. Não houve nenhum fato que pudesse dar uma preocupação maior com a questão financeira.”*

Entre os fatores de desequilíbrio financeiro, a UNID apontou: *“atrasos no crédito educativo, investimentos, inadimplência do aluno e a capacitação de recursos humanos.”*

4. Pré-análise do conteúdo documental

a) UNIA

Os documentos da UNIA apontam um desequilíbrio financeiro em 1993, quando sua capacidade de pagamento foi 0,42. Recuperou-se, de 1994, gradativamente, a 1998, chegando a um coeficiente de liquidez de 1,86.

b) UNIB

Analisando os documentos da UNIB, observou-se que sua capacidade de pagamento, desequilibrou-se no ano de 1993, quando atingiu 0,72, e que, mesmo tendo se recuperado parcialmente, nos anos 1994/1996, voltou a decrescer em 1997, persistindo essa situação em 1998. O espaço temporal de 1993, marca, portanto, o início das dificuldades financeiras dessa instituição.

c) UNIC

A UNIC não forneceu dados suficientes para identificar o período do desequilíbrio financeiro.

d) UNID

Analisando os documentos fornecidos pela UNID, verifica-se, como já foi dito, um período, correspondente a uma década de dificuldades quanto à garantia da liquidez. Durante essa década, somente em dois anos (1992/1993) tiveram sua capacidade de pagamento satisfatória. Observando-se, atentamente os índices de liquidez, vê-se que o índice de 0,48 obtido em 1998, se assemelha ao índice de 0,31 que foi resultado em 1990. Isso significa que há quase 10 anos a UNID vem prestando seus serviços sob forte pressão das suas condições financeiras não satisfatórias, o que indica uma tendência desfavorável para o ano de 1999. Este ano, portanto, tem um significado importante na vida da UNID, podendo indicar uma insustentável situação de liquidez, ou então, reagir recuperando-se financeiramente.

e) UNIE

Pelo que já foi colocado e pelo que ainda será analisado adiante, pode-se dizer de antemão, que a UNIE se diferencia potencialmente das demais IESCG, quanto a liquidez, estando, frente a estas, numa situação bastante confortável.

f) UNIF

Observando-se os dados da UNIF, verifica-se que durante 4 anos, no interregno entre 1992 a 1995, os coeficientes de liquidez ficaram abaixo de 1,0. Isto significa que sua capacidade de pagamento esteve comprometida nesse período. Nos anos 91/96/97/98, apresentou um coeficiente de liquidez superior a 1,0. Porém, muito aquém do padrão indicado universal aceito, que é de 2,0. Ao chegar ao índice de 1,11 (1998), a UNIF mostra capacidade de recuperação da instituição. Na década de 90 se manteve com liquidez muito próxima de 1,0, exceto nos 4 anos já comentados, requerendo, por isso, permanente alerta na gestão dos seus recursos financeiros. O ano mais crítico foi o de 1993 (0,30), porém, o ano considerado como o marco do desequilíbrio financeiro, nesta instituição foi 1992.

g) UNIG

A UNIG apresenta um quadro semelhante à UNID, com respeito à capacidade de pagamento. Teve um percurso financeiro desfavorável durante toda a década. Portanto, 1999 herdou da UNIG uma situação financeira longe dos padrões ideais, o que representa a necessidade de uma revisão quanto a forma de gestão dos seus fluxos financeiros.

h) UNIH

A UNIH não forneceu informações.

i) UNII

A UNII não forneceu informações.

Quadro 7 - identificação do início das dificuldades financeiras das IESCG

IESCG	Ano do desequilíbrio financeiro	Liquidez	Liquidez recebida em 1999
UNIA	1993	0,42	1,86
UNIB	1993	0,72	0,77
UNIC	s/informação	s/informação	0,88
UNID	1994	0,72	0,48
UNIE	NIHIL ²	NIHIL	3,42
UNIF	1992	0,69	1,11
UNIG	1992	0,67	0,82
UNIH	s/informação	s/informação	s/informação
UNII	s/informação	s/informação	s/informação

Fonte: Dados da pesquisa.

²NIHIL: Não houve desequilíbrio financeiro.



Presidência da República
Secretaria de Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.865-2, DE 29 DE JUNHO DE 1999.

Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I

DO FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR - FIES

Art. 1º Fica instituído, nos termos desta Medida Provisória, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Parágrafo único. A participação da União no financiamento ao estudante de ensino superior não gratuito dar-se-á, exclusivamente, mediante contribuições ao Fundo instituído por esta Medida Provisória, ressalvado o disposto no art. 14.

Seção I

Das receitas do FIES

Art. 2º Constituem receitas do FIES:

- I - dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação, ressalvado o disposto no art. 14;
- II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 14;
- III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Medida Provisória;
- IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;
- V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 14;
- VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e
- VII - receitas patrimoniais.

§ 1º Fica autorizada:

- I - a contratação, pelo agente operador do FIES, de operações de crédito interno e externo na forma disciplinada pelo Conselho Monetário Nacional - CMN;
- II - a transferência ao FIES dos saldos devedores dos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992;
- III - a alienação, total ou parcial, a instituições financeiras credenciadas para esse fim pelo CMN, dos ativos de que trata o inciso anterior e dos ativos representados por financiamentos concedidos ao amparo desta Medida Provisória.

§ 2º As disponibilidades de caixa do FIES deverão ser mantidas em depósito na conta única do Tesouro Nacional.

§ 3º As despesas administrativas do FIES, conforme regulamentação do CMN, corresponderão a:

I - até zero vírgula dois por cento ao ano ao agente operador, pela gestão do Fundo, calculado sobre suas disponibilidades;

II - até zero vírgula três por cento ao ano ao agente operador, pela gestão do Fundo, calculado sobre o saldo devedor dos repasses às instituições financeiras;

III - até um vírgula cinco por cento ao ano aos agentes financeiros, calculado sobre o saldo devedor, pela administração dos créditos concedidos e absorção do risco de crédito efetivamente caracterizado, no percentual estabelecido no inciso V do art. 5º.

§ 4º O pagamento das obrigações decorrentes das operações de que trata o inciso I do § 1º terá precedência sobre todas as demais despesas.

Seção II

Da gestão do FIES

Art. 3º A gestão do FIES caberá:

I - ao Ministério da Educação, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e

II - à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN.

§ 1º O Ministério da Educação editará regulamento que disporá, inclusive, sobre:

I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo FIES;

II - os casos de suspensão temporária e encerramento dos contratos de financiamento;

III - as exigências de desempenho acadêmico para a manutenção do financiamento.

§ 2º O Ministério da Educação poderá contar com o assessoramento de conselho, de natureza consultiva, cujos integrantes serão designados pelo Ministro de Estado.

§ 3º De acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador, as instituições financeiras poderão, na qualidade de agente financeiro, conceder financiamentos com recursos do FIES.

CAPÍTULO II

DAS OPERAÇÕES

Art. 4º São passíveis de financiamento pelo FIES até setenta por cento dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior devidamente cadastradas para esse fim pelo Ministério da Educação, em contraprestação aos cursos de graduação em que estejam regularmente matriculados.

§ 1º O cadastramento de que trata o caput deste artigo far-se-á por curso oferecido, sendo vedada a concessão de financiamento nos cursos com avaliação negativa nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

§ 2º Poderá o Ministério da Educação, em caráter excepcional, cadastrar, para fins do financiamento de que trata esta Medida Provisória, cursos para os quais não haja processo de avaliação concluído.

§ 3º Cada estudante poderá habilitar-se a apenas um financiamento, destinado à cobertura de despesas relativas a um único curso de graduação, sendo vedada a concessão a estudante que haja participado do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:

I - prazo: não poderá ser superior à duração regular do curso;

II - juros: a serem estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo, aplicando-se desde a data da celebração até o final da participação do estudante no financiamento;

III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado;

IV - amortização: terá início no mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, calculando-se as prestações, em qualquer caso:

a) nos doze primeiros meses de amortização, em valor igual ao da parcela paga diretamente pelo estudante financiado à instituição de ensino superior no semestre imediatamente anterior;

b) parcelando-se o saldo devedor restante em período equivalente a até uma vez e meia o prazo de permanência na condição de estudante financiado;

V - risco: os agentes financeiros e as instituições de ensino superior participarão do risco do financiamento nos percentuais de vinte e dez por cento, respectivamente, sendo considerados devedores solidários nos limites especificados.

§ 1º Ao longo do período de utilização do financiamento, o estudante financiado fica obrigado a pagar, trimestralmente, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais).

§ 2º É permitido ao estudante financiado, a qualquer tempo, observada a regulamentação do CMN, realizar amortizações extraordinárias do financiamento.

Art. 6º Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a execução das garantias contratuais, conforme estabelecido pela instituição de que trata o inciso II do **caput** do mesmo artigo, repassando ao FIES e à instituição de ensino superior a parte concernente ao seu risco.

CAPÍTULO III

DOS TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Art. 7º Fica a União autorizada a emitir, em favor do FIES, títulos da dívida pública, até o limite de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

§ 1º Fica ainda autorizada a União a emitir parcela adicional de títulos, até o limite de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para fazer face ao montante correspondente à opção de que trata o parágrafo único do art. 14.

§ 2º Os títulos a que se referem o **caput** e o § 1º serão representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, com características definidas em ato do Poder Executivo.

§ 3º Os certificados a que se refere o parágrafo anterior serão emitidos sob a forma de colocação direta, ao par, mediante solicitação expressa do FIES à Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 4º Os recursos em moeda corrente entregues pelo FIES em contrapartida à colocação direta dos certificados serão utilizados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Art. 8º Em contrapartida à colocação direta dos certificados, fica o FIES autorizado a utilizar em pagamento os créditos securitizados recebidos na forma do art. 12.

Art. 9º Os certificados de que trata o artigo anterior serão destinados pelo FIES exclusivamente ao pagamento às instituições de ensino superior dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do FIES.

Art. 10. Os certificados recebidos pelas instituições de ensino superior na forma do artigo anterior serão utilizados exclusivamente para pagamento de obrigações previdenciárias junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ficando este autorizado a recebê-los.

Art. 11. A Secretaria do Tesouro Nacional resgatará, mediante solicitação formal do INSS, os certificados destinados àquele Instituto na forma do artigo anterior.

Art. 12. Para fins da alienação de que trata o inciso III do § 1º do art. 2º, fica o FIES autorizado a receber em pagamento créditos securitizados de responsabilidade do Tesouro Nacional, originários das operações de securitização de dívidas na forma prevista na alínea "b" do inciso II do § 2º do art. 1º da Medida Provisória nº 1.877-36, de 30 de junho de 1999.

Parágrafo único. Para efeito do recebimento dos créditos securitizados na forma prevista no **caput** será observado o critério de equivalência econômica entre os ativos envolvidos.

Art. 13. As operações a que se referem os arts. 8º a 11 serão realizadas ao par.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14. Nos exercícios de 1999 e seguintes, das receitas referidas nos incisos I, II e V do art. 2º serão deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Parágrafo único. É permitido aos estudantes beneficiários do Programa referido no **caput** deste artigo optar, até 31 de dezembro de 1999, pelo financiamento de que trata esta Medida Provisória, observado o disposto na parte final do art. 1º e no § 1º do art. 4º.

Art. 15. Excepcionalmente, no exercício de 1999, farão jus ao financiamento de que trata esta Medida Provisória, com efeitos a partir de 1º de maio de 1999, os estudantes comprovadamente carentes que tenham deixado de beneficiar-se de bolsas de estudos integrais ou parciais concedidas pelas instituições referidas no art. 4º da Lei nº 9.732, de 1998, em valor correspondente à bolsa anteriormente recebida.

Parágrafo único. Aos financiamentos de que trata o **caput** deste artigo não se aplica o disposto na parte final do art. 1º e no § 1º do art. 4º.

Art. 16. Fica vedada, a partir da publicação desta Medida Provisória, a inclusão de novos beneficiários no Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992.

Art. 17. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999.

Art. 18. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Revoga-se a Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999.

Brasília, 29 de junho de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

[Página Principal](#)



Presidência da República
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.905-13, DE 29 DE JUNHO DE 1999.

Dispõe sobre a renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Os saldos devedores dos contratos celebrados no âmbito do Programa de Crédito Educativo poderão ser consolidados e refinanciados, uma única vez, nos termos desta Medida Provisória.

Art. 2º Os contratos de refinanciamento celebrados nos termos desta Medida Provisória conterão cláusulas de garantia do valor financiado, conforme estabelecido em resolução da Caixa Econômica Federal.

Art. 3º No ato de composição do saldo devedor, será concedido abatimento de trinta por cento da importância devida a título de correção monetária, no caso dos contratos celebrados após 1º de março de 1991, valor este que será automaticamente incorporado, devidamente corrigido, ao valor refinanciado na hipótese de inadimplemento do contrato.

Parágrafo único. O abatimento de que trata o **caput** será de trinta e cinco por cento no caso dos contratos que se encontrem com todas as prestações em dia na data da composição.

Art. 4º No contrato de refinanciamento nos termos desta Medida Provisória, o valor do saldo devedor consolidado passará a integrar o principal da dívida, e, sobre o mesmo passarão a ser calculados os encargos devidos, na forma da legislação aplicável.

Art. 5º O saldo devedor consolidado poderá ser refinanciado em até cento e oitenta meses, observado o seguinte:

I - o prazo de refinanciamento não poderá superar três vezes o período de utilização do crédito educativo, computado em semestres; e

II - a prestação resultante do refinanciamento não poderá ser inferior a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais).

Parágrafo único. Excepcionalmente, na hipótese de a prestação resultante do refinanciamento nos termos deste artigo ultrapassar a trinta por cento da renda familiar bruta do contratante, fica a Caixa Econômica Federal autorizada a dispensar a aplicação do inciso II.

Art. 6º Na hipótese de quitação imediata do saldo devedor consolidado, serão concedidos os seguintes descontos:

I - dez por cento do valor devido no caso dos contratos celebrados até 28 de fevereiro de 1991;

II - trinta por cento do valor devido no caso dos contratos celebrados a partir de 1º de março de 1991.

Art. 7º As prestações dos contratos refinanciados nos termos desta Medida Provisória terão vencimento no último dia útil de cada mês de competência, e sobre estas incidirão:

I - multa de dois por cento no caso do pagamento até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento;

II - abatimento de cinquenta por cento da importância correspondente aos juros no caso de pagamento até o dia 25 do mês de vencimento, ou dia útil imediatamente anterior.

§ 1º Em qualquer hipótese, a amortização do financiamento será feita pelo valor integral da prestação devida.

§ 2º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a rescindir o contrato de refinanciamento e a proceder à execução do valor total da dívida em caso de não-pagamento da parcela no prazo

referido no inciso I deste artigo.

Art. 8º É facultada, a qualquer tempo, a amortização parcial do saldo devedor dos contratos refinanciados na forma desta Medida Provisória, dispensada a cobrança de juros sobre a parcela antecipada, observado o disposto no inciso II do art. 5º.

Parágrafo único. Na hipótese de quitação total do saldo devedor, será concedido um abatimento de vinte por cento do seu valor na data de quitação.

Art. 9º As condições de refinanciamento estabelecidas nos arts. 3º a 7º desta Medida Provisória serão válidas:

I - até 30 de setembro de 1999, para os contratos cuja carência tenha terminado até 1º de junho de 1998;

II - pelo prazo de noventa dias contados do término da carência, para os contratos com término do período de utilização até o segundo semestre letivo de 1999.

Parágrafo único. Na hipótese de adesão do estudante em fase de utilização do Programa de Crédito Educativo ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, de que trata a Medida Provisória nº 1.865-2, de 29 de junho de 1999, serão concedidos os abatimentos previstos no art. 3º desta Medida Provisória, sujeitando-se o saldo devedor resultante às normas do referido Fundo.

Art. 10. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.777-12, de 2 de junho de 1999.

Art. 11. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revoga-se a Medida Provisória nº 1.777-12, de 2 de junho de 1999.

Brasília, 29 de junho de 1999; 178 º da Independência e 111 º da República.

[Página Principal](#)



Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 9.732 , DE 11 DE DEZEMBRO DE 1998.

Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 22 e 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.22.

.....
II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

....."(NR)

"Art.55.

.....
III - promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência;

.....
§ 3º Para os fins deste artigo, entende-se por assistência social beneficente a prestação gratuita de benefícios e serviços a quem dela necessitar.

§ 4º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS cancelará a isenção se verificado o descumprimento do disposto neste artigo.

§ 5º Considera-se também de assistência social beneficente, para os fins deste artigo, a oferta e a efetiva prestação de serviços de pelo menos sessenta por cento ao Sistema Único de Saúde, nos termos do regulamento." (NR)

Art. 2º Os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.57.

.....
§ 6º O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

§ 7º O acréscimo de que trata o parágrafo anterior incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito às condições especiais referidas no caput.

§ 8º Aplica-se o disposto no art. 46 ao segurado aposentado nos termos deste artigo que continuar no exercício de atividade ou operação que o sujeite aos agentes nocivos constantes da relação referida no art. 58 desta Lei. " (NR)

"Art.58.

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista.

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo.

....."(NR)

Art 3º Os dispositivos a seguir indicados da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º

II - empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica que tenha auferido, no ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

....."(NR)

"Art. 4 º

§ 4º Para fins do disposto neste artigo, os convênios de adesão ao SIMPLES poderão considerar como empresas de pequeno porte tão-somente aquelas cuja receita bruta, no ano - calendário, seja superior a R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) e igual ou inferior a R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais)." (NR)

"Art. 5 º

.....

II -

f) de R\$ 720.000,01 (setecentos e vinte mil reais e um centavo) a R\$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais): sete inteiros e quatro décimos por cento;

g) de R\$ 840.000,01 (oitocentos e quarenta mil reais e um centavo) a R\$ 960.000,00 (novecentos e sessenta mil reais): sete inteiros e oito décimos por cento;

h) de R\$ 960.000,01 (novecentos e sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 1.080.000,00 (um milhão e oitenta mil reais): oito inteiros e dois décimos por cento;

i) de R\$ 1.080.000,01 (um milhão, oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais): oito inteiros e seis décimos por cento;

§ 7º No caso de convênio com Unidade Federada ou município, em que seja considerada como empresa de pequeno porte pessoa jurídica com receita bruta superior a R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais), os percentuais a que se referem:

I - o inciso III dos §§ 3º e 4º fica acrescido de um ponto percentual;

II - o inciso IV dos §§ 3º e 4º fica acrescido de meio ponto percentual." (NR)

"Art. 15.

II - a partir do mês subsequente àquele em que se proceder à exclusão, ainda que de ofício, em virtude de constatação de situação excludente prevista nos incisos III a XVIII do art. 9º;

§ 3º A exclusão de ofício dar-se-á mediante ato declaratório da autoridade fiscal da Secretaria da Receita Federal que jurisdicione o contribuinte, assegurado o contraditório e a ampla defesa, observada a legislação relativa ao processo tributário administrativo.

§ 4º Os órgãos de fiscalização do Instituto Nacional do Seguro Social ou de qualquer entidade conveniente deverão representar à Secretaria da Receita Federal se, no exercício de suas atividades fiscalizadoras, constatarem hipótese de exclusão obrigatória do SIMPLES, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 13." (NR)

"Art. 23.

II -

f) em relação à faixa de receita bruta de que trata a alínea "f" do inciso II do art. 5º:

- 1 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao IRPJ;
- 2 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao PIS/PASEP;
- 3 - um por cento, relativo à CSLL;
- 4 - dois por cento, relativos à COFINS;
- 5 - três inteiros e um décimo por cento, relativos às contribuições de que trata a alínea "f" do § 1º do art. 3º;

g) em relação à faixa de receita bruta de que trata a alínea "g" do inciso II do art. 5º:

- 1 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao IRPJ;
- 2 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao PIS/PASEP;
- 3 - um por cento, relativo à CSLL;
- 4 - dois por cento, relativos à COFINS;
- 5 - três inteiros e cinco décimos por cento, relativos às contribuições de que trata a alínea "f" do § 1º do art. 3º;

h) em relação à faixa de receita bruta de que trata a alínea "h" do inciso II do art. 5º:

- 1 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao IRPJ;
- 2 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao PIS/PASEP;
- 3 - um por cento, relativo à CSLL;
- 4 - dois por cento, relativos à COFINS;
- 5 - três inteiros e nove décimos por cento, relativos às contribuições de que trata a alínea "f" do § 1º do art. 3º;

i) em relação à faixa de receita bruta de que trata a alínea "i" do inciso II do art. 5º:

- 1 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao IRPJ;
- 2 - sessenta e cinco centésimos por cento, relativos ao PIS/PASEP;
- 3 - um por cento, relativo à CSLL;
- 4 - dois por cento, relativos à COFINS;
- 5 - quatro inteiros e três décimos por cento, relativos às contribuições de que trata a alínea "f" do § 1º do art. 3º.

....."(NR)

Art. 4º As entidades sem fins lucrativos educacionais e as que atendam ao Sistema Único de Saúde, mas não pratiquem de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas carentes, gozarão da isenção das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 1991, na proporção do valor das vagas cedidas, integral e gratuitamente, a carentes e do valor do atendimento à saúde de caráter assistencial, desde que satisfaçam os requisitos referidos nos incisos I, II, IV e V do art. 55 da citada Lei, na forma do regulamento.

Art. 5º O disposto no art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991, na sua nova redação, e no art. 4º desta Lei terá aplicação a partir da competência abril de 1999.

Art. 6º O acréscimo a que se refere o § 6º do art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, será exigido de forma progressiva a partir das seguintes datas:

- I - 1º de abril de 1999: quatro, três ou dois por cento;
- II - 1º de setembro de 1999: oito, seis ou quatro por cento;
- III - 1º de março de 2000: doze, nove ou seis por cento.

Art. 7º Fica cancelada, a partir de 1º de abril de 1999, toda e qualquer isenção concedida, em caráter geral ou especial, de contribuição para a Seguridade Social em desconformidade com o art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991, na sua nova redação, ou com o art. 4º desta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de dezembro de 1998; 177 º da Independência e 110 º da República.

Assinado digitalmente

Página Principal



Presidência da República
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.890-63, DE 29 DE JUNHO DE 1999.

Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º O valor do total anual das mensalidades escolares do ensino pré-escolar, fundamental, médio e superior será contratado, nos termos desta Medida Provisória, no ato da matrícula, entre o estabelecimento de ensino e o aluno, o pai de aluno ou o responsável.

§ 1º O total anual referido no **caput** deste artigo deverá ser limitado ao teto correspondente à última mensalidade, legalmente cobrada em 1998, multiplicada pelo número de parcelas do mesmo ano.

§ 2º Ao total anual referido no parágrafo anterior poderá ser acrescido montante correspondente a dispêndios previstos para o aprimoramento do projeto didático-pedagógico do estabelecimento de ensino, assim como os relativos à variação de custos a título de pessoal e custeio.

§ 3º O valor total apurado na forma dos parágrafos precedentes será dividido em doze parcelas mensais iguais, facultada a apresentação de planos de pagamento alternativos desde que não excedam ao valor total anual apurado na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º Será nula, não produzindo qualquer efeito, cláusula de revisão ou reajuste de preço de mensalidade escolar, salvo quando expressamente prevista em lei.

§ 5º Para os fins do disposto no § 1º, não serão consideradas quaisquer alterações de valor nas parcelas cuja exigibilidade ocorra a partir da data da publicação desta Medida Provisória.

Art. 2º As entidades particulares de ensino que perderam, com a edição da Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, a condição de filantrópicas e, por conseguinte, as isenções fiscais e previdenciárias, poderão incluir no total anual de 1999 as despesas com o recolhimento daqueles encargos.

Art. 3º O estabelecimento de ensino deverá divulgar, em local de fácil acesso ao público, o texto da proposta de contrato, o valor apurado na forma do artigo anterior, e o número de vagas por sala-classe, no período mínimo de quarenta e cinco dias antes da data final para matrícula.

Parágrafo único. As cláusulas financeiras da proposta de contrato de que trata este artigo considerarão os parâmetros constantes dos Anexos I e II desta Medida Provisória.

Art. 4º Quando as condições propostas nos termos do art. 1º não atenderem à comunidade escolar, é facultado às partes instalar comissão de negociação, inclusive para eleger mediador e fixar o prazo em que este deverá apresentar a proposta de conciliação.

Art. 5º A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, quando necessário, poderá requerer, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no âmbito de suas atribuições, comprovação documental referente a qualquer cláusula contratual.

§ 1º Quando a documentação apresentada pelo estabelecimento de ensino não corresponder às condições desta Medida Provisória, o órgão de que trata este artigo poderá tomar dos interessados termo de compromisso, na forma da legislação vigente.

§ 2º Ficam excluídos do valor total de que trata o § 1º do art. 1º os valores adicionados às mensalidades de 1995, de 1996, de 1997 e de 1998, que estejam sob questionamentos administrativos ou judiciais.

Art. 6º Os alunos já matriculados terão preferência na renovação das matrículas para o período subsequente, observado o calendário escolar da instituição, o regimento da escola ou cláusula contratual.

Art. 7º São proibidas a suspensão de provas escolares, a retenção de documentos escolares, inclusive os de transferência, ou a aplicação de quaisquer outras penalidades pedagógicas, por motivo de inadimplemento.

Art. 8º São legitimados à propositura das ações previstas na Lei nº 8.078, de 1990, para a defesa dos direitos assegurados por esta Medida Provisória e pela legislação vigente, as associações de alunos, de pais de alunos e responsáveis.

Art. 9º O art. 39 da Lei nº 8.078, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"XI - aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido." (NR)

Art. 10. A Administração Pública Federal não poderá repassar recursos públicos ou firmar convênio ou contrato com as instituições referidas no art. 213 da Constituição, enquanto estiverem respondendo por infrações a esta Medida Provisória, e poderá rever ou cassar seus títulos de utilidade pública, se configuradas as infringências.

Art. 11. A Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

"Art. 7º-A. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

Parágrafo único. Quaisquer alterações estatutárias na entidade mantenedora, devidamente averbadas pelos órgãos competentes, deverão ser comunicadas ao Ministério da Educação, para as devidas providências. (NR)

Art. 7º -B. As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, sem finalidade lucrativa, deverão:

I - elaborar e publicar em cada exercício social demonstrações financeiras certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão similar;

II - manter escrituração completa e regular de todos os livros fiscais, na forma da legislação pertinente, bem como de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial, em livros revestidos de formalidades que assegurem a respectiva exatidão;

III - conservar em boa ordem, pelo prazo de cinco anos, contados da data de emissão, os documentos que comprovem a origem de suas receitas e a efetivação de suas despesas, bem como a realização de quaisquer outros atos ou operações que venham a modificar sua situação patrimonial;

IV - submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público;

V - destinar seu patrimônio a outra instituição congênere ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades, promovendo, se necessário, a alteração estatutária correspondente;

VI - comprovar, sempre que solicitada:

a) a aplicação dos seus excedentes financeiros para os fins da instituição de ensino superior mantida;

b) a não-remuneração ou concessão de vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus instituidores, dirigentes, sócios, conselheiros ou equivalentes;

c) a destinação, para as despesas com pessoal docente e técnico-administrativo, incluídos os encargos e benefícios sociais, de pelo menos sessenta por cento da receita das mensalidades escolares proveniente da instituição de ensino superior mantida, deduzidas as reduções, os descontos ou bolsas de estudo

concedidas e excetuando-se, ainda, os gastos com pessoal, encargos e benefícios sociais dos hospitais universitários.

§ 1º As instituições a que se refere o caput, que não tenham caráter filantrópico, poderão incluir no percentual mencionado na letra "c" as despesas com a contratação de empresas prestadoras de serviços, até o limite de dez por cento da receita das mensalidades.

§ 2º A comprovação do disposto neste artigo é indispensável, para fins de credenciamento e credenciamento da instituição de ensino superior. (NR)

Art. 7º -C. As entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino superior, comunitárias, confessionais e filantrópicas ou constituídas como fundações não poderão ter finalidade lucrativa e deverão adotar os preceitos do art. 14 do Código Tributário Nacional e do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, além de atender ao disposto no artigo anterior. (NR)

Art. 7º -D. As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão:

I - elaborar e publicar em cada exercício social demonstrações financeiras, certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou órgão equivalente;

II - submeter-se, a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público." (NR)

Art. 12. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.733-62, de 2 de junho de 1999.

Art. 13. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se a Lei nº 8.170, de 17 de janeiro de 1991; o art. 14 da Lei nº 8.178, de 1º de março de 1991; a Lei nº 8.747, de 9 de dezembro de 1993, e a Medida Provisória nº 1.733-62, de 2 de junho de 1999.

Brasília, 29 de junho de 1999; 178 º da Independência e 111 º da República.

ANEXO I

Nome do estabelecimento:		
Nome fantasia:		CGC
Registro no MEC nº		Data do Registro:
Endereço:		
Cidade:	Estado:	CEP
Telefone: ()	Fax ()	Telex
Pessoa responsável pelas informações:		
Entidade mantenedora:		
Endereço:		
Estado:	Telefone ()	CEP

CONTROLE ACIONÁRIO DA ESCOLA

Nome dos Sócios (Pessoa Física ou Jurídica)	CPF/CGC	Participação do Cap
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

CONTROLE ACIONÁRIO DA MANTENEDORA

Nome dos Sócios (Pessoa Física ou Jurídica)	CPF/CGC	Participação do Cap
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

INDICADORES GLOBAIS

	ANO-BASE	ANO DE APLICAÇÃO
Nº de funcionários:		
Nº de professores:		
Carga horária total anual:		
Faturamento total em R\$		

(*) Valor estimado para o ano de aplicação

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA
(se diferente do que consta acima)

Endereço: _____

Cidade: _____ Estado: _____ CEP: _____

Mês da data-base dos professores:

Local: _____

Data: _____

(Carimbo e assinatura do responsável)

ANEXO II

Nome do Estabelecimento:

Componentes de Custos (Despesas)	ANO-BASE (Valores em REAL)	ANO DE APLICA (Valores em RE
1.0. Pessoal		
1.1. Pessoal Docente		
1.2. Encargos Sociais		
1.3. Pessoal Técnico e Administrativo		
1.4 Encargos Sociais		
2.0. Despesas Gerais e Administrativas		
2.1. Despesas com Material		
2.2. Conservação e Manutenção		
2.3. Serviços de Terceiros		
2.4. Serviços Públicos		
2.5. Imposto Sobre Serviços (ISS)		
2.6. Outras Despesas Tributárias		
2.7. Aluguéis		
2.8. Depreciação		
2.9. Outras Despesas		
3.0. Subtotal - (1+2)		
4.0. Pró-Labore		
5.0. Valor Locativo		
6.0. Subtotal - (4+5)		
7.0. Contribuições Sociais		
7.1. PIS/PASEP		
7.2. COFINS		
8.0. Total Geral - (3+6+7)		
Número de alunos pagantes		
Número de alunos não pagantes		

Valor da última mensalidade do ano-base R\$ _____

Valor da mensalidade após o reajuste proposto R\$ _____, em
_____/_____/1999.

Local: _____ Data: ____/____/____

Carimbo e assinatura do responsável

[Página Principal](#)

Portaria nº 860 de 27 de Maio de 1999.

Estabelece as diretrizes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições e considerando o disposto no § 1º do art. 3º da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, resolve

Art. 1º Poderá habilitar-se ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior-FIES o estudante brasileiro carente, regularmente matriculado em curso superior não gratuito e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Art. 2º A Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, estabelecerá os critérios para a seleção dos candidatos ao financiamento, considerando a carência econômica, as áreas de conhecimento, e as necessidades regionais e nacionais de recursos humanos com vistas ao desenvolvimento nacional.

Art. 3º A coordenação, supervisão e acompanhamento das disposições desta Portaria serão da competência da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Parágrafo único. Para a execução do disposto neste artigo, será instituído um Conselho de Supervisão e Acompanhamento do FIES em âmbito nacional.

Art. 4º O aluno selecionado vincular-se-á ao FIES mediante contrato firmado com um dos agentes financeiros, obedecido o disposto nos artigos 4º e 5º, da MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999.

Parágrafo único. O valor da semestralidade é de responsabilidade expressa da IES, com a concordância do estudante financiado, e corresponderá ao valor da mensalidade do mês da emissão de documento de regularidade de matrícula, multiplicado por 6 (seis).

Art. 5º O prazo máximo do financiamento ao aluno será o de duração regular do curso, obedecido o disposto no art. 12 desta Portaria, calculado a partir do ano de seu ingresso em qualquer IES, após a aprovação do mesmo em processo seletivo.

Art. 6º O aluno habilitado no FIES que for transferido permanecerá com o financiamento na Instituição de Ensino Superior de destino, desde que a mesma esteja credenciada na forma prevista no art. 9º desta Portaria.

Art. 7º Só será permitido ao aluno vinculado ao FIES mudar de curso uma única vez, desde que não tenha assinado o contrato com o FIES há mais de um ano.

Parágrafo único. Para efeito de duração do contrato, o financiamento ao aluno passará a ser o prazo de integralização do novo curso, nos termos do art. 5º desta Portaria.

Art. 8º O estudante que, no período de um ano, deixar de renovar ou aditar seu contrato deverá iniciar, imediatamente, a amortização do financiamento conforme o disposto no art. 5º, da MP nº 1.827/99.

§ 1º Nos casos em que fiquem configuradas razões relevantes e desde que haja solicitação formal do estudante, devidamente aceita pela comissão de seleção e acompanhamento da Instituição de Ensino Superior, o financiamento poderá ser suspenso, uma única vez, pelo prazo máximo de um ano.

§ 2º Faculta-se ao estudante que perder a sua condição de carência solicitar a suspensão do financiamento, observadas as condições estabelecidas no art. 5º, inciso I e IV, da MP nº 1.827/99.

Art. 9º São condições para as Instituições de Ensino Superior - IES participarem do FIES:

I – instituir comissão de seleção dos candidatos ao FIES;

II – cobrar do estudante financiado pelo FIES somente os encargos educacionais, matrícula e mensalidade, ficando vedada a cobrança de taxa adicional.

§ 1º A IES poderá ser descredenciada do FIES por iniciativa da SESu/MEC ou por solicitação própria, sem prejuízo dos contratos vigentes.

§ 2º A IES credenciada informará, semestralmente, nos meses de maio e dezembro, o número de vagas que colocará a disposição do FIES para o período letivo subsequente e a estimativa de custos dessas vagas, para novos financiamentos.

Art. 10. As IES constituirão comissão de seleção e acompanhamento encarregada da seleção inicial dos candidatos ao FIES, da verificação periódica do seu grau de carência e do seu rendimento acadêmico.

§ 1º A comissão de que trata o *caput* deste artigo será designada por portaria do dirigente máximo da IES e será constituída por no mínimo um representante da direção, um do corpo docente e dois da entidade máxima de representação estudantil do estabelecimento de ensino.

§ 2º No caso de não haver entidade representativa dos estudantes na instituição de ensino, os representantes estudantis de que trata o § 1º deste artigo serão escolhidos pelos estudantes especificamente para integrarem a referida comissão.

Art. 11. A comissão constituída na forma do art. 10 desta Portaria, deverá tornar público o número de vagas do FIES destinadas à IES, os critérios de carência e demais condições adotadas para a seleção dos candidatos ao financiamento.

Art. 12. Será excluído do FIES o aluno que:

I – não obtiver um aproveitamento acadêmico em no mínimo setenta e cinco por cento das disciplinas cursadas durante o período letivo;

II – ultrapassar o prazo fixado no art. 5º desta Portaria;

III – perder a condição de carência constatada por ocasião da vinculação ao FIES;

IV – apresentar documentos inidôneos ou prestar informações falsas à comissão de seleção e acompanhamento de que trata o art. 10;

V – afastar-se da Instituição, em qualquer caso, por prazo superior a um ano e não solicitar reativação do contrato ao agente financeiro, descrito no § 3º do art. 3º, da MP nº 1.827/99.

VI – mudar de curso mais de uma vez.

§ 1º Em relação ao inciso I do *caput*, a Comissão de Seleção e Acompanhamento poderá, a seu critério e por maioria absoluta, autorizar a permanência do aluno no FIES em caso de força maior devidamente comprovada, observando sempre o disposto no art. 5º.

§ 2º O aluno que incorrer em qualquer dos casos a que se referem os incisos I a VI deste artigo, será excluído do FIES não podendo nele ser readmitido.

PAULO RENATO SOUZA

Portaria nº 861 de 27 de Maio de 1999.

O Ministro de Estado da Educação considerando o disposto no art. 15 da MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999, resolve

Art. 1º - Será assegurada prioridade de análise para recebimento do financiamento a que se refere o art. 1º da MP nº 1.827 aos estudantes carentes das instituições de ensino que, em abril de 1999, estavam enquadradas no Código FPAS 639, para fins de recolhimento de contribuições à seguridade social arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

Parágrafo único. – A disposição constante no *caput* deste artigo aplica-se unicamente aos estudantes que tiveram cancelados, no ano letivo de 1999 até o dia 10 de junho, benefícios que vinham recebendo sob a forma de redução parcial ou total do pagamento das semestralidades ou anuidades estabelecidas em contrato.

Art. 2º - No prazo de trinta dias, contados da data de publicação desta Portaria, as instituições de ensino superior encaminharão, por meio eletrônico, à Secretaria de Educação Superior a relação nominal dos estudantes que se encontram na situação prevista no parágrafo único do art. 1º desta Portaria, de acordo com formulário específico, a ser divulgado pelo MEC no seguinte endereço eletrônico <http://www.mec.gov.br>.

Art. 3º - A Secretaria de Educação Superior fará publicar no Diário Oficial da União e na página do MEC na Internet (<http://www.mec.gov.br>) as relações recebidas no prazo estabelecido no art. 2º desta Portaria.

§ 1º - O estudante que, atendendo às condições estabelecidas no parágrafo único do art. 1º desta Portaria, não tenha sido incluído na relação apresentada por sua instituição de ensino ou considere incorretas as informações prestadas, deverá solicitar diretamente a essa instituição a sua inclusão ou correção das informações.

§ 2º - No prazo de quinze dias, a contar da publicação referida no *caput* deste artigo, as instituições poderão, justificadamente, solicitar correções na relação de que trata o art. 2º desta Portaria.

§ 3º - A relação corrigida será também divulgada através da página do MEC na Internet (<http://www.mec.gov.br>).

Art. 4º - Findo o prazo estabelecido no art. 3º desta Portaria, a Secretaria de Educação Superior transmitirá à Caixa Econômica Federal a referida relação, por instituição de ensino, dos estudantes considerados aptos a pleitear o benefício referido no art. 1º desta Portaria, os quais serão convocados por edital para comprovação das informações prestadas e da sua situação de carência e para posterior assinatura de contrato.

PAULO RENATO SOUZA